

المملكة المغربية
ROYAUME DU MAROC

مجلس المنافسة

ⵎⴰⵔⴰⵎ ⵏ ⵙⵉⵎⵓⵎⵉⵏⵉ

CONSEIL DE LA CONCURRENCE



Avis
du Conseil de la concurrence
sur l'état de la concurrence au niveau
du marché meunier au Maroc

A/2/25

www.conseil-concurrence.ma

AVIS

du Conseil de la concurrence

sur l'état de la concurrence au niveau du
marché meunier au Maroc



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste

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

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

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

Conformément aux dispositions de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence telle que modifiée et complétée, le Conseil a pris l'initiative de donner son avis sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc.

A cet égard, et conformément aux dispositions de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence et la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence telles que modifiées et complétées, et après que le Rapporteur Général et les Rapporteurs en charge de l'instruction du dossier de l'Avis aient été entendus, lors des deux réunions du collège du Conseil, tenues respectivement en date du 25 jourmada I 1446 (28 novembre 2024) et du 26 ramadan 1446 (27 mars 2025), le Conseil de la concurrence a émis le présent Avis.

Avis du Conseil de la concurrence n° A/2/25

du 26 ramadan 1446 (27 mars 2025)

sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc

Le Conseil de la concurrence,

- Vu la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence promulguée par le Dahir n°1.14.116 du 2 Ramadan 1435 (30 juin 2014), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°40-21 ;
- Vu la loi n° 20-13 relative au Conseil de la Concurrence promulguée par le Dahir n° 1.14.117 du 2 ramadan 1435 (30 juin 2014), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°41-21 ;
- Vu le Décret n° 2.14.652 du 8 safar 1436 pris pour l'application de la loi n° 104-12 sur la liberté des prix et de la concurrence, tel qu'il a été modifié et complété ;
- Vu le Décret n° 2.15.109 du 16 chaabane 1436 (4 juin 2015) pris pour l'application de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la Concurrence, tel qu'il a été modifié et complété ;
- En application de l'article 21 du Règlement Intérieur du Conseil de la concurrence ;
- Vu la décision n° 06/D/2024 du 10 rajeb 1445 (22 janvier 2023) du Conseil de la Concurrence relative à son initiative de donner un avis sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc ;
- Vu la décision du Rapporteur Général du Conseil de la concurrence n° 09/2024, en date du 11 rajeb 1445 (23 janvier 2024), portant désignation de Madame Kaoutar Idrissi, et Monsieur Hamza Idam rapporteurs en charge du dossier, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi n° 104-12 relative à la liberté des prix et de la concurrence, telle que modifiée et complétée ;
- Après constatation du quorum par le Président du Conseil de la Concurrence, conformément aux dispositions de l'article 31 du Règlement Intérieur du Conseil ;
- Après présentation du projet d'Avis par le Rapporteur Général par intérim et les Rapporteurs en charge de l'instruction du dossier, lors de la 57^{ème} session de la formation plénière du Conseil, tenue en date du 25 jourmada I 1446 (28 novembre 2024) ;
- Après délibération lors de la 61^{ème} réunion du collège du Conseil, tenue le 26 ramadan 1446 (27 mars 2025), conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence, telle qu'elle a été modifiée et complétée ;

a adopté l'avis suivant :

Table des matières

Liste des tableaux	15
Liste des Figures	17
Liste des acronymes	20
INTRODUCTION GÉNÉRALE	21
I. Contexte général de la saisine d'office sur le fonctionnement concurrentiel du marché meunier au Maroc	24
1. Cadre juridique de la saisine d'office	24
2. Motivations de la saisine d'office	24
3. Objectifs de la saisine d'office	25
4. Méthodologie et procédure d'instruction	25
II. Etats des lieux de la filière céréalière : Tendances mondiales et enjeux nationaux	27
1. La filière céréalière à l'échelle mondiale	28
1.1 Superficies et Production	28
1.2 Commerce international des céréales	30
2. La filière des céréales au Maroc	31
2.1 Evolution des politiques publiques pour les céréales	31
2.2 Etat des lieux et contraintes de développement de la filière au Maroc	42
III. Le cadre réglementaire et juridique de la filière céréalière et du marché meunier	52
1. Recensement des textes juridiques et réglementaires	52
1.1 Sur le plan Gouvernance	52
1.2 Sur le plan de l'approvisionnement	52
• Installation et suivi d'activité	53
• Commercialisation de la production nationale	53
• Emballage et le transport	54
• Modalités d'importation	54
• Caution de bonne exécution des opérations d'importation	56
1.3 Sur le plan de la fabrication des produits issus des céréales	56
1.4 Sur le plan des subventions accordées	57
1.5 Sur le plan sanitaire	58
2. Principales dispositions	59
2.1 Dispositions régissant le fonctionnement des minoteries	59

2.2 Dispositions régissant la commercialisation et la production des céréales et légumineuses.....	60
2.3 Dispositions régissant les farines subventionnées.....	61
IV. Les acteurs de la chaîne de valeur céréalière.....	62
1. Les acteurs de support.....	62
2. Les acteurs opérationnels.....	62
2.1 Les agriculteurs locaux : un maillon essentiel mais fragile.....	62
2.2 Les importateurs de céréales.....	66
2.3 Les collecteurs, les commerçants et les stockeurs de céréales.....	68
2.4 Les acteurs de la 1ère transformation : Les minoteries industrielle.....	75
2.5 Les acteurs de la 2ème transformation.....	76
2.6 Les consommateurs et utilisateurs.....	77
3. Le régulateur : L'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL).....	77
4. Les regroupements professionnels.....	80
4.1 La Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières (FIAC).....	80
4.2 La Fédération Nationale de la Minoterie (FNM).....	82
4.3 Relation de l'ONICL avec les professionnels.....	83
V. Organisation et structure du marché meunier.....	84
1. Structure du marché de la minoterie industrielle.....	84
1.1 Chaîne de valeur de la minoterie industrielle.....	84
a. Approvisionnement.....	84
b. Qualité produit / Recherche & Développement.....	85
c. Production.....	85
d. Commercialisation / Distribution.....	86
1.2 Principaux produits de la minoterie industrielle.....	86
1.3 Structure du marché.....	87
a. Marché meunier au Maroc : Structure, répartition régionale et évolution des écrasements.....	87
b. Répartition géographique des minoteries industrielles par type de blé écrasé.....	91
c. Répartition des importations par provenance (importation vs production locale).....	92
1.4 Problématique de la surcapacité du marché meunier.....	94
a. Surcapacité au niveau national.....	96
b. Surcapacité au niveau régional.....	97

VI. Analyse concurrentielle du marché meunier	100
1. Le marché meunier marocain : une asymétrie de taille avec une tendance à la concentration	100
1.1 Le niveau de concentration du marché meunier marocain	100
a. Blé tendre	101
b. Blé dur	101
c. Orge	102
1.2 Intégration verticale des acteurs de la chaîne de valeur de la minoterie industrielle	102
2. La structure des prix	105
2.1 Facteurs influençant le prix des farines libres	107
2.2 Evolution des prix des farines libres	108
2.3 Structure du coût de production des farines libres	109
VII. Effet du mécanisme de subvention et compensation sur le fonctionnement concurrentiel du marché meunier	114
1. Présentation du mécanisme de subvention et de compensation	115
1.1 Blé tendre	115
1.2 Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) et Farine Spéciale du Blé Tendre (FSBT)	123
1.3 Evolution de la charge globale de la compensation	129
1.4 Les barrières tarifaires aux importations	132
1.5 Un cadre spécifique pour l'importation de blé tendre et blé dur dans le cadre des accords de libre-échange	134
2. L'impact des mécanismes de subvention et de compensation	134
2.1 Impact des mesures de soutien étatique sur le marché du pain subventionné	135
2.2 Enjeux concurrentiels et impacts du système de subvention sur le marché meunier	139
2.3 Gaspillage et limites du système de subvention : un enjeu d'optimisation	142
VIII. Benchmark	144
1. La France	144
2. L'Espagne	145
3. La Turquie	147
IX. Conclusions et recommandations	149

1. Conclusions	149
1.1 Conclusions relatives à filière céréalière	149
1.2 Conclusions relatives au marché meunier	154
1.3 Conclusions relatives au système de subvention	156
2. Recommandations	159
2.1 Pour la filière céréalière	159
2.2 Pour le marché meunier	165
2.3 Pour le système de subvention	167

Liste des tableaux

Tableau 1: Les indicateurs de réalisation du plan Maroc Vert	41
Tableau 2: Evolution de la superficie des céréales (blé et orge) en (moyenne sur 10 ans (entre 1961 et 2022) en milliers d'hectares).....	46
Tableau 3: Répartition territoriale des cultures des céréales au Maroc selon espèces durant la période décennale (2012-2023)	47
Tableau 4: Evolution de la dépense et du coefficient budgétaire des céréales et produits céréaliers par milieu de résidence (2001-2022).....	50
Tableau 5: Evolution des quantités collectées par les organismes stockeurs et les minoteries industrielles par récolte	71
Tableau 6: Prix de vente de la récolte nationale.....	71
Tableau 7: Evolution de la répartition régionale des capacités de stockage	74
Tableau 8: Principaux produits de la minoterie au Maroc	86
Tableau 9: Calcul de l'indice de concentration au niveau national pour les trois céréales	101
Tableau 10: Les principaux groupes présents sur le marché des minoteries de blé tendre.....	101
Tableau 11: Les principaux groupes présents sur le marché des minoteries de blé dur.....	102
Tableau 12: Les principaux acteurs présents sur le marché des minoteries de l'orge.....	102
Tableau 13: Les projets d'agrégation dans la filière des céréales d'automne	104
Tableau 14: Coût de production moyen (par quintal) des principaux produits de la farine libre	110
Tableau 15: Comparaison des niveaux de prix du Blé Tendre aux niveaux national et international	116
Tableau 16: Evolution de la charge de compensation au titre de la restitution à l'importation de blé tendre pour les 5 dernières années (En millions de dirhams)	119
Tableau 17: Evolution de la charge de compensation au titre de la prime de magasinage pour les 5 dernières années (En millions de dirhams).....	121
Tableau 18: Evolution de la charge de compensation au titre du différentiel de prix de blé tendre pour les 5 dernières années (En millions de dirhams).....	125
Tableau 19: Synthèse de la subvention de mouture spécifique à la farine subventionnée.....	126
Tableau 20: Evolution de la charge de compensation au titre de la compensation du contingent de la FNBT pour les 5 dernières années (En millions de dirhams).....	127
Tableau 21: Evolution de la charge de compensation au titre de la restitution des frais de transport de la farine subventionnée pour les 5 dernières années (En millions de dirhams)	129

Tableau 22: Evolution de la charge de compensation globale de la chaîne de valeur céréalière par type de subvention durant les 5 dernières années (En millions de dirhams)	130
Tableau 23: Evolution de la charge de la subvention de la chaîne de valeur céréalière par catégorie d'acteurs en millions de dirhams (2019-2023)	131
Tableau 24: Synthèse des restrictions aux importations aux importations du blé et orge non transformés	133
Tableau 25: Synthèse du Benchmark des modèles de subvention de pain	139

Liste des figures

Figure 1: Evolution de la production et de la superficie des céréales dans le monde (1961-2022)	28
Figure 2: Les dix premiers producteurs des céréales dans le monde en 2022	29
Figure 3: Les principales céréales dans le monde en 2022	29
Figure 4: Évolution du commerce international des céréales (en millions de tonnes) (1961-2022)	30
Figure 5: Évolution du commerce international des céréales (en milliards de dollars) (1961-2022)	31
Figure 6: Evolution des superficies couvertes (2011-2022)	34
Figure 7: Evolution du taux de sinistralité (hors frais) (2019-2024)	34
Figure 8: Evolution de la sinistralité (2019-2024)	34
Figure 9: Evolution des importations des céréales en (1000qx) entre 1980 et 2022	36
Figure 10: Evolution du Prix de Référence pour la Commercialisation de la Production Nationale - 2007 à 2023	37
Figure 11: Evolution de la production des céréales (blé tendre, blé dur et orge) (entre 2000 et 2023) en milliers de quintal	48
Figure 12: Evolution du TDI des céréales (Blé tendre, blé dur et orge)	49
Figure 13: Intervenants de la chaîne de valeur céréalière	62
Figure 14: Répartition régionale de la superficie cultivée en céréales en milliers d'hectares (Compagne 2022/2023)	63
Figure 15: Evolution de la superficie cultivée en céréales pour les 5 dernières années (en milliers d'hectares)	64
Figure 16: Evolution des importations de céréales par type (En milliers de quintaux)	67
Figure 17: Evolutions des volumes globaux des importations et de la production nationale sur la période 2019-2023 (en millions de quintaux)	68
Figure 18: Evolution de la capacité de stockage des organismes stockeurs	73
Figure 19: Organigramme de l'ONICL	79
Figure 20: Organisation de la FIAC	81
Figure 21: Les membres de la FNM	82
Figure 22: Chaîne de valeur de la minoterie industrielle	84
Figure 23: Principales étapes de production de farine dans une minoterie industrielle	85
Figure 24: Répartition des écrasements des minoteries par type de céréale (Année 2023)	87
Figure 25: Structure de la capacité d'écrasement par type de produit	88

Figure 26: Evolution des écrasements par type de céréale écrasé (en milliers de quintaux)	89
Figure 27: Répartition de l'effectif des minoteries en termes de production réelle (Année 2023)	89
Figure 28: Répartition régionale des écrasements de blé tendre par les minoteries.....	91
Figure 29: Répartition régionale des écrasements de blé dur par les minoteries.....	92
Figure 30: Répartition régionale des écrasements d'orge par les minoteries.....	92
Figure 31: Répartition des Écrasements de Blé Tendre par source d'approvisionnement	93
Figure 32: Répartition des Écrasements de Blé Dur par source d'approvisionnement	93
Figure 33: Répartition des Écrasements de l'orge par source d'approvisionnement.....	94
Figure 34: Répartition de la surcapacité des minoteries par type de produit	96
Figure 35: Répartition de la surcapacité des minoteries au niveau régional pour le blé tendre.....	97
Figure 36: Répartition de la surcapacité des minoteries au niveau régional pour le blé dur.....	98
Figure 37: Répartition de la surcapacité des minoteries au niveau régional pour l'orge.....	99
Figure 38: Répartition des ventes des minoteries par type de produit (2023).....	105
Figure 39: Répartition des ventes des minoteries par produit en 2023 (en milliers de quintaux)	106
Figure 40: Evolution des ventes des principaux produits de la minoterie durant les cinq dernières années (en millions de quintaux)	108
Figure 41: Evolution des prix unitaires des principaux produits de la minoterie pour les 5 dernières années (en Dirhams/kg)	109
Figure 42: Structure des coûts des principaux produits de la minoterie par composantes (Année 2023).....	111
Figure 43: Evolution du coût des matières premières pour les principaux types de farines durant les 5 dernières années (en Dirhams/Quintal).....	112
Figure 44: Evolution du coût de l'emballage pour les principaux types de farines durant les 5 dernières années (en Dirhams/Quintal).....	112
Figure 45: Evolution du coût du transport pour les principaux types de farines durant les 5 dernières années (en Dirhams/Quintal).....	113
Figure 46: Mécanisme de subvention du blé tendre.....	116
Figure 47: Évolution des montants de subvention et de la production nationale de blé tendre au Maroc (2019-2023).....	118

Figure 48: Système de subvention de la FNBT.....	123
Figure 49: Evolution de la charge de compensation globale de la chaîne de valeur meunière pour les 5 dernières années (En millions de dirhams).....	130
Figure 50: Évolution de la Consommation de Farine par les Boulangeries et pour la Production de Pain Subventionné (2019-2024).....	136
Figure 51: Evolution de la production des boulangeries en pain subventionné durant la période 2019-2024 (en millions d'unités).....	137
Figure 52: Evolution du nombre de minoteries en Espagne (2004-2022)	146

Liste des acronymes

ADA	Agence pour le Développement Agricole
ANDZOA	Agence Nationale pour le Développement des Zones Oasiennes et de l'Arganier
AMC	Assurance Multirisque Climatique
FAO	Food and Agriculture Organization
FIAC	Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières
FMI	Fonds monétaire international
FNBPM	Fédération Nationale de la Boulangerie et Pâtisserie du Maroc
FNCL	Fédération Nationale des Négociants en Céréales et Légumineuse
FNM	Fédération Nationale des Minoteries
FNBT	Farine Nationale de Blé Tendre
FSBT	Farine Spéciale de Blé Tendre
HCP	Haut Commissariat au Plan
MAMDA	Mutuelle Agricole Marocaine D'Assurances
OCDE	Organisation De Coopération Et De Développement Economiques
ONSSA	Office National de Sécurité Sanitaire des produits Alimentaire
ONICL	Office National Interprofessionnel des Céréales et de Légumineuses
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PMV	Plan Maroc Vert
SAU	Surface Agricole Utile
TCC	Taux de Couverture de la Consommation
TDI	Taux de Dépendance des Importations
PME	Petites et Moyennes Entreprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Introduction générale

Les céréales occupent de loin la première place en termes de superficies agricoles cultivées, du fait qu'elles constituent des aliments de base pour une grande partie de la population mondiale. En 2022, la superficie mondiale dédiée aux céréales est d'environ 731 millions d'hectares, soit 52% des terres arables et 14% de la surface agricole mondiale. Le blé, à lui seul, occupe 219 millions d'hectares¹. Ces produits ont constitué la base principale de l'alimentation des pays asiatiques pour le riz et de celles des bassins méditerranéens et du Proche-Orient pour le blé. Le rôle majeur que les céréales ont joué dans le développement de ces pays tient à leur valeur énergétique, leur apport en protéines et leur facilité de transport et de stockage.

Réservées à l'origine à l'alimentation humaine, les céréales ont vu leur usage progressivement s'étendre à l'alimentation animale et à des usages industriels. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime, qu'actuellement, un peu moins de 40% de la production mondiale de céréales est destinée à l'alimentation humaine, environ 50% à l'alimentation animale et le reste à des usages industriels². L'usage en alimentation humaine concerne principalement le blé (dur et tendre), le riz et le maïs, l'orge étant utilisée principalement en brasserie. En 2024, la production mondiale de céréales devrait atteindre 2 848 millions de tonnes, soit une baisse de 0,4% par rapport à 2023³. Cette baisse s'explique principalement par des conditions météorologiques chaudes et sèches en Union européenne, au Mexique et en Ukraine, qui ont limité les perspectives de rendement. Par ailleurs, les effets néfastes de la guerre en Ukraine continuent de peser sur la production agricole.

En effet, les conflits géopolitiques, les chocs économiques, les extrêmes climatiques et la flambée des prix des engrais, qui touchent le monde depuis quelque temps, ont abouti à une crise alimentaire d'une ampleur sans précédent. La guerre actuelle entre la Russie et l'Ukraine a d'ailleurs mis en lumière l'importance stratégique des céréales pour la sécurité alimentaire mondiale, notamment pour les pays importateurs de ces denrées, suite à l'effondrement de l'accord sur les exportations céréalières ukrainienne. A cela s'ajoute un taux de dépendance mondial au blé en constante augmentation, ainsi qu'un mouvement de restockage en Chine et dans d'autres pays fortement importateurs, sous l'impulsion de politiques de reconstitution de stocks de sécurité qui se sont accentuées depuis la crise de la COVID-19, et qui risquent de s'inscrire dans la durée.

Au Maroc, les céréales bénéficient depuis les années 1960 d'une politique volontariste engagée dans l'objectif d'assurer, d'abord, l'autosuffisance alimentaire puis, plus récemment,

¹ FAOSTAT. Base de données statistiques de la FAO. Récupéré de <https://www.fao.org/faostat>

² FAO, Perspectives alimentaires : rapport semestriel sur les marchés alimentaires mondiaux, novembre 2024.

³ Extrait de <https://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/fr#:~:text=Cette%20nouvelle%20%C3%A9vision%20%C3%A9tablit%20la,%C3%A9quivalent%20%C3%A0%20l'ann%C3%A9e%20pr%C3%A9c%C3%A9dente>.

la sécurité alimentaire. Les principales interventions de l'Etat à ce sujet ont porté sur la recherche, l'approvisionnement en intrants, la production, la commercialisation, le stockage, les prix aux producteurs et les subventions à la consommation. En tant qu'importateur net de céréales, le Maroc a enregistré une production céréalière de 55,1 millions de quintaux pour la campagne agricole 2022-2023⁴. Bien que cette production soit supérieure à celle de l'année précédente, elle reste inférieure à la moyenne des cinq dernières années. Cette situation s'explique par une succession d'années de sécheresse, la crise sanitaire et la crise alimentaire mondiale, qui n'ont fait qu'aggraver les difficultés du secteur. En effet, la fermeture du corridor d'exportation ukrainien a entraîné une hausse des prix du blé et du maïs sur le marché mondial, affectant particulièrement les pays importateurs des céréales et impactant l'ensemble des maillons de la chaîne de valeur, de l'amont à l'aval.

Selon la FAO, le Maroc est le sixième plus grand importateur de blé au monde, avec des importations qui pourraient augmenter, au titre de la campagne 2024/2025, de 19% pour atteindre 7,5 millions de tonnes⁵, afin de compenser la baisse prévue de la récolte nationale. Cette hausse des approvisionnements marocains constituerait l'essentiel de l'augmentation de la demande d'importation en provenance de l'Afrique, qui devrait progresser, pour la campagne agricole 2024/2025, de 2,2% pour atteindre un record de 55,6 millions de tonnes⁶.

Dans ce contexte, le marché de la minoterie, un maillon clé de la chaîne de valeur céréalière au Maroc, est particulièrement affectée par cette situation, du fait de sa forte dépendance à l'amont agricole et aux importations. Bien qu'il ait connu une libéralisation progressive dans les années 90, ce marché reste encore fortement réglementé. En effet, étant donné l'importance des produits céréaliers dans l'alimentation des familles marocaines, l'Etat, soucieux de préserver le pouvoir d'achat des couches sociales les plus vulnérables, continue de subventionner les céréales, tant à l'importation qu'à la production, ainsi que certains produits dérivés. Ces interventions multiples qui s'étendent à l'ensemble des stades d'importation, de production, de distribution et de commercialisation de produits céréaliers impactent négativement le fonctionnement concurrentiel du marché meunier. L'importance stratégique de ce marché pour l'économie nationale, sa libéralisation partielle et inachevée ainsi que son mode de régulation, amènent à s'interroger sur le fonctionnement concurrentiel de ce marché et sur sa capacité à répondre aux enjeux et défis actuels du pays, en termes d'autosuffisance et de souveraineté alimentaires.

C'est dans ce cadre que le Conseil de la concurrence a pris l'initiative de donner un avis sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc, afin d'analyser la situation

⁴ Communiqué de presse du Ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts sur la performance agricole au titre de la campagne 2022/2023, Septembre 2023.

⁵ FAO, Perspectives alimentaires : rapport semestriel sur les marchés alimentaires mondiaux, novembre 2024

⁶ Ibid.

actuelle de ce secteur, sa structure et les dynamiques concurrentielles, et de formuler des recommandations quant à son fonctionnement concurrentiel. Elle s'inscrit dans la Vision Royale visant à renforcer la souveraineté nationale, avec un accent particulier sur la création d'un dispositif national intégré pour la constitution de réserves stratégiques de biens essentiels, en particulier dans les domaines alimentaires, sanitaires et énergétiques, ainsi que sur l'actualisation continue des besoins nationaux dans ces domaines, comme souligné par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, dans son discours au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} session de la 1^{ère} année législative de la 11^{ème} législature, le 08 octobre 2021 : « ... Aussi, afin de consolider la sécurité stratégique du pays, nous appelons à la création d'un dispositif national intégré ayant pour objet la réserve stratégique de produits de première nécessité, notamment alimentaires, sanitaires et énergétiques et à la mise à jour continue des besoins nationaux en la matière ».

A la lumière de ce qui précède, le Conseil de la concurrence a pris, par sa décision n°06/D/2024 du 10 rajeb 1445 (22 janvier 2023), relatif à l'examen de l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc, l'initiative de donner un avis sur ce secteur.

I. Contexte général de la saisine d'office sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc

1. Cadre juridique de la saisine d'office

L'initiative du Conseil de donner un avis sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc s'inscrit dans le cadre des dispositions de la loi n° 20-13 relative au Conseil de la concurrence telle que modifiée et complétée, notamment les alinéas 3 et 4 de l'article 4 de ladite loi qui stipulent que « Le Conseil peut prendre l'initiative de donner un avis sur toute question concernant la concurrence. Cet avis est publié au «Bulletin officiel» pour être accessible au public ». Il peut également « recommander à l'administration de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés ».

Conformément à ces dispositions, le Conseil de la concurrence, par sa décision n° 06/D/2024 du 10 rajeb 1445 (22 janvier 2024), a pris l'initiative de donner un avis sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc.

2. Motivations de la saisine d'office

La décision de la saisine d'office pour avis sur l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc est motivée, d'une part, par l'importance du secteur de la minoterie, qui constitue l'un des maillons clés de la filière aval céréalière au Maroc. Ce secteur souffre d'une forte dépendance à l'amont agricole et aux importations. D'autre part, cette décision est justifiée par le rôle multiple que joue la minoterie dans la filière céréalière. En amont, elle constitue l'un des débouchés essentiels pour la production nationale de céréales et de blé importé et assure des activités liées au transport et au stockage des grains. En aval, après la mouture des grains, elle assure l'approvisionnement du marché national en farines et semoules, considérées comme des produits de première nécessité.

Cependant, malgré son importance stratégique, le secteur de la minoterie au Maroc se heurte à plusieurs défis : une structure de marché qui connaît l'existence d'une asymétrie de taille entre les acteurs avec une tendance à la concentration, une surcapacité de production chronique, une forte dépendance au blé importé, les conséquences de la guerre en Ukraine ainsi qu'une période de six années consécutives de sécheresse impactant considérablement la production nationale.

Face à ce contexte de crise et aux défis auxquels le secteur meunier doit répondre, dont celui lié à la nécessité d'assurer la sécurité stratégique en termes d'approvisionnement sur lequel a insisté sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste⁷, et s'aligne également sur la vision du Nouveau Modèle de Développement, qui prône une souveraineté alimentaire renforcée et une résilience accrue face aux chocs externes.

⁷ Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, adressé, vendredi 08 octobre 2021, au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} session de la 1^{ère} année législative de la 11^{ème} législature.

L'analyse du fonctionnement concurrentiel du marché meunier permettra ainsi d'évaluer l'efficacité des mécanismes actuels de régulation et de subvention, tout en identifiant les éventuelles entraves au libre jeu de la concurrence. L'objectif est d'aboutir à des recommandations visant à adapter ces dispositifs aux défis actuels et futurs du secteur, afin de garantir un approvisionnement stable et compétitif en blé et ses dérivés, tout en favorisant une meilleure intégration des acteurs locaux et un environnement concurrentiel plus équilibré.

3. Objectifs de la saisine d'office

La saisine d'office pour avis vise à analyser le fonctionnement concurrentiel des principaux acteurs du marché meunier, ainsi que le rôle des représentations interprofessionnelles dans la gouvernance des relations entre les parties prenantes du marché meunier.

Cet avis vise, entre autres, à analyser le rôle et l'intervention des différents acteurs institutionnels publics et privés (Représentations interprofessionnelles) qui interviennent tout au long de la chaîne de valeur de la filière, avec un focus sur le marché de la minoterie industrielle.

Cette saisine d'office pour avis comprend, aussi, une évaluation de l'impact du cadre juridique actuel et des interventions des différents acteurs institutionnels sur l'exercice d'une concurrence libre et loyale dans le marché meunier, ainsi que sur l'efficacité des différents dispositifs mis en place à cet effet.

En outre, le présent avis examine la structure actuelle du marché, tout en prenant en considération l'intégration amont-aval des activités meunières et le degré de concentration du marché et étudie les perspectives de développement de ce marché. Sur la base de ce diagnostic, des recommandations seront formulées pour développer et améliorer l'efficacité du marché de la meunerie, en faveur d'une concurrence libre et loyale tout en protégeant les droits des consommateurs.

4. Méthodologie et procédure d'instruction

Dans le cadre de l'instruction de cet avis, et bien que ce dernier ne porte que sur le marché de la minoterie industrielle, il a été procédé à une consultation élargie par voie d'audition et questionnaires détaillés administrés aux différents acteurs du marché intervenant au niveau des différents maillons de la chaîne de valeur. Différents départements et organismes institutionnels représentatifs impliqués dans la mise en œuvre des politiques céréalières nationales y ont pris part, afin de partager leurs expériences et observations concernant le fonctionnement du marché.

Dans ce cadre, des questionnaires et un test de marché ont été simultanément menés auprès des principaux opérateurs, en l'occurrence les minoteries industrielles. Au total, près d'une vingtaine d'auditions ont été tenues et 16 questionnaires ont été envoyés.

Ces auditions ont été complétées par des échanges écrits pour recueillir des informations complémentaires de manière structurée. Des demandes formelles d'informations ont été

adressées aux différents acteurs, accompagnées de questionnaires détaillés, en vue d'obtenir des réponses précises sur les aspects techniques, économiques et juridiques relatifs au secteur meunier. Ces échanges ont permis d'affiner l'analyse et de garantir une prise en compte exhaustive des différentes dimensions du marché dans le cadre de l'instruction.

- **Les départements ministériels et organismes publics**

- L'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses ;
- Le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts ;
- Le Ministère de l'Economie et des Finances ;
- Le Ministère de l'Intérieur ;
- L'Office National de Sécurité Sanitaire des produits Alimentaires (ONSSA) ;
- L'Agence pour le Développement Agricole (ADA) ;
- La Mutuelle Agricole Marocaine D'Assurances (MAMDA) ;
- Crédit Agricole du Maroc ;

- **Les organisations professionnelles de la filière**

- La Fédération Nationale de la Minoterie (FNM);
- La Fédération Interprofessionnelle Céréalière (FIAC);
- La Fédération Nationale des Négociants en Céréales et Légumineuses (FNCL);
- La Fédération Nationale de la Boulangerie et Pâtisserie du Maroc (FNBPM);
- L'association des producteurs de céréales et légumineuses - région Beni Mellal-Khénifra ;
- L'association des producteurs de céréales et légumineuses de la région Casablanca-Settat.

- **Les opérateurs du secteur meunier**

- IMANDY MILLS (Groupe Africa Feed and Food) ;
- Société Nouvelle des Moulins du Tensifet (Groupe FORAFRIC) ;
- Les Grands Moulins Zine (Groupe ZINE)
- KENZ Maroc (Groupe KENZ)
- La Société Nouvelle des Moulins du Maghreb (Groupe CapHolding).

- **Les associations de protection des consommateurs :**

- La Fédération Marocaine des Droits du Consommateur.

II. Etats des lieux de la filière céréalière : Tendances mondiales et enjeux nationaux

La culture des céréales est l'une des premières grandes révolutions agricoles qui ont marqué l'évolution des sociétés humaines. Depuis des millénaires, les céréales sont au cœur de notre alimentation, offrant à la fois une source de nutrition, de diversité et de sécurité alimentaire. Le succès de ces cultures réside dans leur facilité de production, de récolte, de stockage et de transport. Elles se cultivent dans diverses régions, et leur diversité de préparation et de consommation en fait des produits incontournables dans les régimes alimentaires à travers le monde.

À l'échelle mondiale, l'industrie céréalière joue un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire, avec une production estimée à 2 848 millions de tonnes en 2024, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Cette production continue d'évoluer pour répondre à une demande croissante, alimentée par l'augmentation de la population mondiale et de la consommation alimentaire. Le marché mondial des céréales, dont 17% de la production a été échangé à l'international en 2022⁸, se caractérise par une concurrence accrue, influencée par des facteurs tels que les conditions climatiques, les innovations agricoles et les politiques commerciales internationales. Le commerce international des céréales, les fluctuations des rendements agricoles et l'impact du changement climatique sur la production sont des éléments déterminants des dynamiques de cette filière. La filière céréalière présente ainsi de forts enjeux socio-économiques avec un poids très important dans le secteur agricole au Maroc. En effet, la filière totalise, à elle seule, près de 50% de la Surface Agricole Utile (SAU) totale, avec une superficie moyenne annuelle de 4,4 millions d'hectare⁹. Elle génère entre 10 à 20% du PIB agricole global¹⁰, bien que cette part soit sujette à des fluctuations en fonction des conditions climatiques. De plus, cette filière génère environ 19% de l'emploi national, et joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement alimentaire, aussi bien pour l'alimentation humaine que pour l'élevage¹¹.

La filière céréalière sera analysée à deux niveaux: d'abord à l'échelle mondiale, puis dans le contexte national, à travers une analyse de la structure de gouvernance mises en place par les politiques publiques, de son état des lieux sous l'angle de l'analyse concurrentielle, ainsi que les enjeux liés à la souveraineté alimentaire.

Au Maroc, les céréales contribuent également à la préservation des sols et des ressources hydriques, tout en offrant des nutriments indispensables à la santé publique, et jouent un

⁸ Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2023-2032.

⁹ Audition du représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts en date du 27 mars 2024.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Audition du représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts en date du 27 mars 2024 et <https://www.agriculture.gov.ma/fr/filiere/Cerealiere#presentation>.

rôle économique essentiel pour garantir la sécurité alimentaire, et génèrent des emplois. Base structurelle pour de nombreuses chaînes de valeur agricoles, les céréales facilitent la rotation des cultures et soutiennent la production animale en fournissant du fourrage pour l'élevage. La diversification des cultures céréalières, avec des espèces plus résistantes à la sécheresse comme le sorgho, favorise l'adaptation au changement climatique et assure une production plus résiliente.

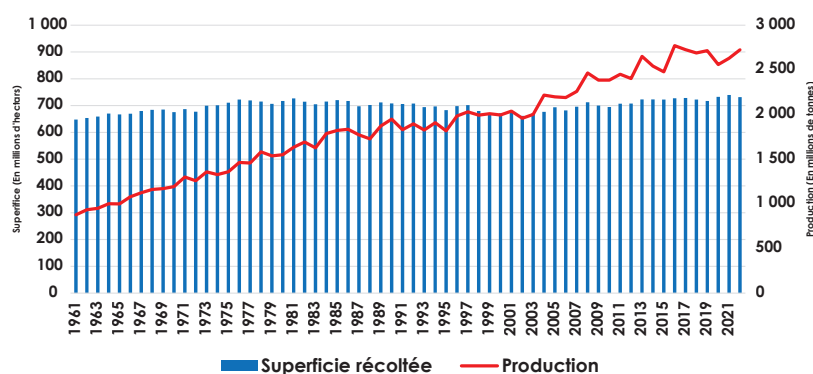
En tant que cultures de base, les céréales contribuent également à la stabilité des prix agricoles au Maroc. Leur production et leurs fluctuations influencent directement les marchés alimentaires et le pouvoir d'achat des ménages, particulièrement ceux à faibles revenus qui dépendent fortement des céréales pour leur alimentation.

1. La filière céréalière à l'échelle mondiale

1.1 Superficies et Production

Depuis le début des années 1960, la superficie mondiale consacrée à la culture des céréales a augmenté de manière continue, passant de 648 millions d'hectares en 1961 à 731 millions d'hectares en 2022, soit une hausse d'environ 13%. En parallèle, la production céréalière mondiale a connu une évolution notable, passant de 877 millions de tonnes en 1961 à plus de 2 723 millions de tonnes en 2022 (Figure 1).

Figure 1: Evolution de la production et de la superficie des céréales dans le monde (1961-2022)

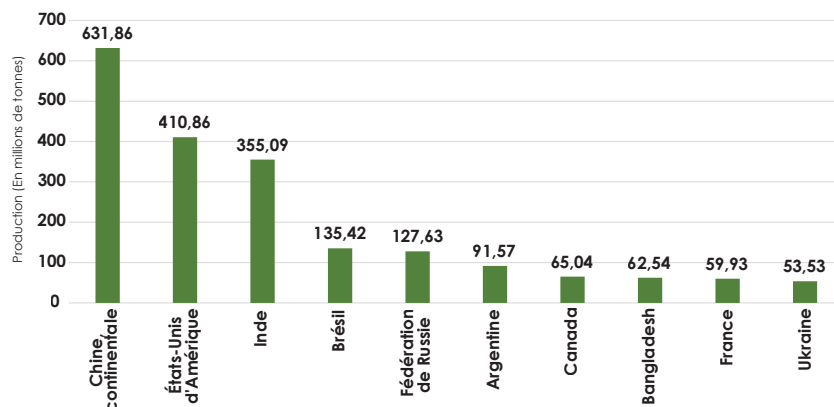


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base de l'exploitation de la base de données FAOSTAT

En 2022, la Chine a été le principal producteur mondial, représentant 23% de la production totale, suivie des États-Unis (15%) et l'Inde (13%). Le Brésil occupe la quatrième place avec une contribution de 5%. L'Ukraine, quant à elle, se positionne au dixième rang avec environ 2% de la production mondiale (Figure 2).

Au Maroc, la production céréalière reste marginale sur la scène internationale, représentant environ 0,16% de la production mondiale en 2022, loin derrière l'Égypte (0,81%) et l'Algérie (0,22%).

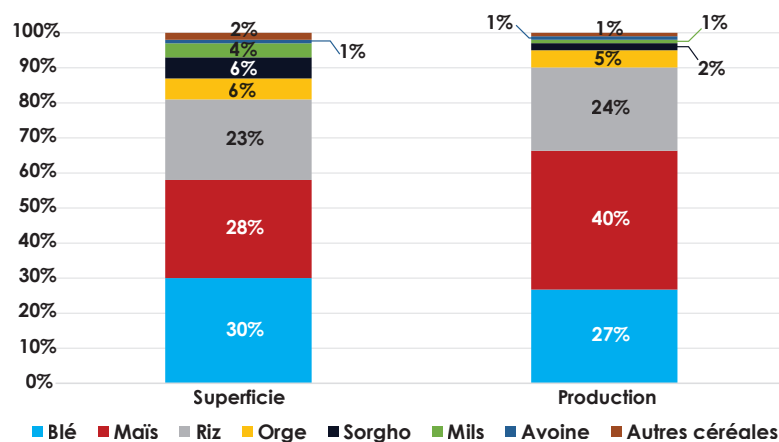
Figure 2: Les dix premiers producteurs de céréales dans le monde en 2022



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base de l'exploitation de la base de données FAOSTAT

En 2022, le blé et le maïs se distinguent comme les principales cultures céréalières au niveau mondial. Le blé occupe 30% de la superficie totale cultivée, tandis que le maïs 28%. Toutefois, en termes de production, le maïs surpasse le blé, représentant 40% de la production totale contre 27% pour le blé, grâce à un rendement plus élevé. L'orge et le riz occupent respectivement 23% et 6% des surfaces cultivées, contribuant ainsi à la diversité des sources alimentaires. Ensemble, ces quatre céréales majeures représentent environ 87% des surfaces cultivées et génèrent 91% de la production mondiale de céréales (Figure 3).

Figure 3: Les principales céréales dans le monde en 2022



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base de l'exploitation de la base de données FAOSTAT

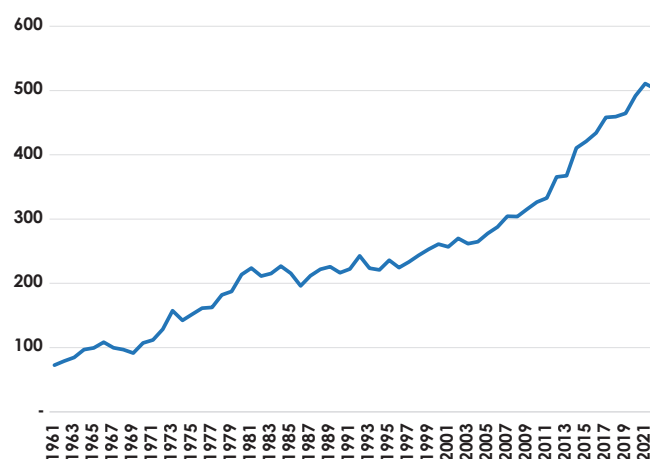
1.2 Commerce international des céréales

Le commerce international des céréales est un secteur clé dans l'économie mondiale, et joue un rôle déterminant dans la sécurité alimentaire globale et à la régulation des prix agricoles. Depuis le début des années 1980, ce commerce a connu une croissance notable, tant en termes de volumes échangés (en millions de tonnes) qu'en valeur (en milliards de dollars), ce qui souligne l'importance croissante de ces échanges dans l'économie mondiale (Figures 4 et 5).

En 2022, environ 473 millions de tonnes de céréales ont été échangées, représentant près de 17% de la production mondiale¹². Les principaux pays importateurs de céréales en termes de volume étaient la Chine (11%), le Japon (4,6%), le Mexique (4,2%) et l'Espagne (3,8%). Du côté des exportateurs, les États-Unis étaient en tête (17,5%), suivis par l'Argentine (10,8%), le Brésil (9,5%), l'Australie (8%) et l'Ukraine (7,7%).

Bien que l'Afrique représente une part relativement faible dans le commerce international des céréales, elle demeure un acteur important en tant qu'importateur, représentant plus de 16% des importations mondiales. En revanche, sa contribution aux exportations reste modeste, avec moins de 2% des exportations mondiales¹³.

**Figure 4: Évolution du commerce international des céréales
(en millions de tonnes) (1961-2022)**

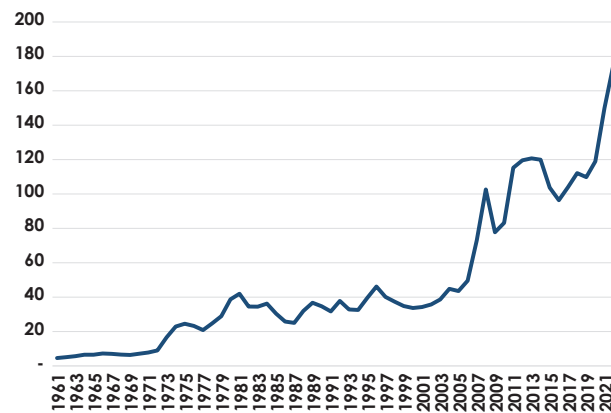


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base de l'exploitation de la base de données FAOSTAT

¹² Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2023-2032.

¹³ Les parts de l'Afrique dans le commerce international des céréales ont été calculés à partir de l'exploitation des données de la FAOSTAT de la figure 4.

Figure 5. Évolution du commerce international des céréales
(en milliards de dollars) (1961-2022)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base de l'exploitation de la base de données FAOSTAT

2. La filière des céréales au Maroc

2.1 Evolution des politiques publiques pour les céréales

Considérées comme des cultures de base, les céréales ont toujours fait l'objet d'importantes interventions étatiques. Après l'indépendance, de nombreux programmes et politiques ont été initiés pour moderniser le secteur céréalier et atténuer les effets négatifs de la sécheresse. Les principales étapes de l'évolution des politiques publiques en faveur des céréales, depuis l'indépendance du Maroc, se résument comme suit :

a. La politique de développement pour renforcer l'offre alimentaire des céréales

Le caractère stratégique reconnu à la filière céréalière explique le fait que la politique qui lui est appliquée depuis l'indépendance a largement coïncidé avec la politique agricole, tant dans sa genèse que dans son contenu et son évolution actuelle. Ainsi, On peut distinguer trois grandes périodes caractérisant l'évolution de ladite filière :

- Les années 1960 « post-Indépendance » : Période de mise en place des bases de la politique agricole nationale, avec un accent particulier sur l'autosuffisance alimentaire ;
- Les années 1970 à 1985 « L'État distributeur de céréales et prodigue en subventions », une période marquée par une forte intervention de l'État dans la distribution de céréales et une politique de subventions massives ;
- De 1985 à aujourd'hui, période caractérisée par un retour au libéralisme dans une conjoncture internationale défavorable marquée par deux crises alimentaires majeures : la crise des prix agricoles de 2007-2008 et la crise alimentaire de 2022 due à la guerre entre la Russie et l'Ukraine, ainsi que la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19.

Dans l'objectif d'augmenter l'offre alimentaire des céréales, plusieurs programmes et projets ont été lancés pour développer la céréaliculture. Cet objectif a été soutenu par un ensemble d'instruments et mesures d'incitations à la production, à travers la mise en place d'un dispositif de subventions, de conduite et de vulgarisation à l'utilisation des moyens mécanisés.

- **« L'Opération Labour » et « L'Opération d'Engrais »**

Après l'indépendance, le Maroc a entrepris des politiques agricoles ambitieuses, notamment l'« Opération Labour » (1957-1961), visant à moderniser la céréaliculture dans les zones non irriguées. Cependant, le manque de prise en compte des besoins des agriculteurs a limité son impact, menant à son remplacement par l'« Opération Engrais ». Ce programme, centré sur l'autosuffisance en blé grâce à des subventions, a également rencontré des obstacles, notamment des politiques mal adaptées et un déficit d'accompagnement des agriculteurs.

En réponse aux sécheresses, le gouvernement a réorienté ses priorités vers la gestion des ressources hydriques, misant sur la construction de barrages et d'infrastructures essentielles pour renforcer la résilience agricole. Ces initiatives illustrent la nécessité d'approches mieux intégrées et adaptées aux réalités locales pour transformer durablement le secteur.

- **La politique des barrages**

Le Maroc a réalisé d'importants investissements dans les infrastructures hydrauliques, permettant l'extension des terres irriguées à près d'un million en 2001, grâce à la construction de barrages et au développement de systèmes d'irrigation. Le code des investissements agricoles de 1969 a soutenu ces efforts en offrant subventions, crédits et assistance technique pour moderniser les exploitations et intensifier la production.

Cependant, ces politiques ont surtout ciblé le blé tendre, concentrant plus de la moitié des surfaces irriguées sur cette culture, au détriment de l'équilibre alimentaire global.

- **Le programme d'intensification du blé tendre**

Dans le cadre des efforts pour favoriser la culture du blé tendre et améliorer l'autosuffisance alimentaire, des initiatives d'encadrement et de soutien ont permis d'accroître les surfaces emblavées. Entre les années 1980 et 1990, la superficie consacrée au blé tendre est passée de 0,46 à 1,5 million d'hectares, tandis que les superficies réservées au blé dur et à l'orge ont connu des évolutions modestes (+16% pour l'orge, -18% pour le blé dur). En revanche, la culture du maïs a poursuivi son déclin depuis les années 1960¹⁴.

Ces efforts ont doublé la production céréalière moyenne, passant de 18 millions de quintaux en 1980 à 36 millions en 1989¹⁵. Ce programme ambitieux a généré des résultats tangibles, contribuant à la modernisation du secteur céréalier et au renforcement de la sécurité alimentaire nationale.

¹⁴ Centre d'études et de recherches démographiques (1999), Dynamique urbaine et développement rural au Maroc. Etudes démographiques. Ministère de la Prévision Economique et du Plan.

¹⁵ Nos investigations après exploitation des données de la FAOSTAT.

- **Le programme de transfert de technologie aux agriculteurs**

Le Maroc a mis en œuvre plusieurs programmes pour moderniser la culture des céréales et promouvoir l'utilisation de semences certifiées et de techniques avancées : le PNAC¹⁶ (1986-1993), le TTA¹⁷ (1994-1998), et le PSPC¹⁸ (1999-2003), qui visaient une production cible de 60 millions de quintaux, hors sécheresses extrêmes.

Entre 1996 et 2004, la mécanisation agricole a progressé, couvrant 50% des terres céréalières, soit environ 2,5 millions d'hectares. Couplée à l'utilisation de semences sélectionnées, de fertilisants et de produits phytosanitaires, cette mécanisation a permis à la production céréalière d'atteindre 58 millions de quintaux. Cependant, les rendements moyens, influencés par les variations climatiques, sont restés faibles. Malgré les investissements, les objectifs de production n'ont pas été atteints, y compris dans les zones à pluviométrie suffisante. Les limites du système de vulgarisation agricole et l'absence d'effet incitatif des subventions ont restreint l'adoption des technologies proposées, réduisant l'impact global des efforts de modernisation.

- **Les programmes de protection contre la sécheresse**

En parallèle aux différents programmes¹⁹, l'Etat dès les années 90 a mis en place un système d'assurance avec l'organisme d'assurance Mutuelle Agricole Marocaine D'Assurance (MAMDA), l'assurance se concentrait essentiellement sur les pertes de récoltes, avec des indemnisations basées sur les pertes de rendement des cultures déclarées par les agriculteurs. Suite aux limites relevées de ces produits d'assurance et avec le lancement du Plan Maroc Vert en 2008, la MAMDA a élargi son offre en introduisant l'Assurance Multirisque Climatique (AMC) et par la suite le Programme d'assurance contre la sécheresse indexée qui couvre plusieurs types de risques climatiques, y compris la sécheresse, les inondations, le gel, et les vents violents.

Pour ce faire, le programme ciblait les zones Bour favorables et montagneuses, pour une superficie arrêtée par le programme de l'ordre de 300 000 hectares en 2011²⁰. Ce chiffre fut dépassé d'un million d'hectare en 2015 grâce aux efforts d'élargissement du programme²¹. Les céréales représentent généralement le 1/3 de la superficie emblavée couverte (Figure 6).

¹⁶ PNAC : le Programme national d'amélioration des céréales.

¹⁷ TTA : le Programme de transfert de technologie en agriculture.

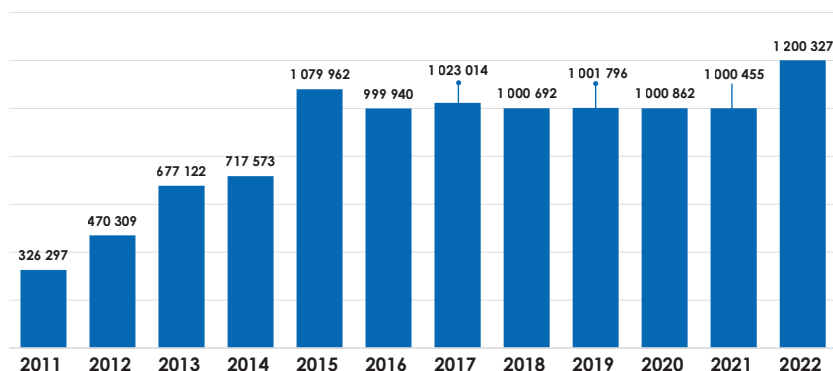
¹⁸ PSPC : le Programme de Sécurisation de la Production Céréalière.

¹⁹ Programme de Sécurisation de la Production Céréalière (PSPC), Plan National de l'Eau (PNE) et le Programme National d'Économie d'Eau d'Irrigation (PNEEI)..ect.

²⁰ Audition des représentants de la MAMDA, en date du 10 septembre 2024.

²¹ *Ibid.*

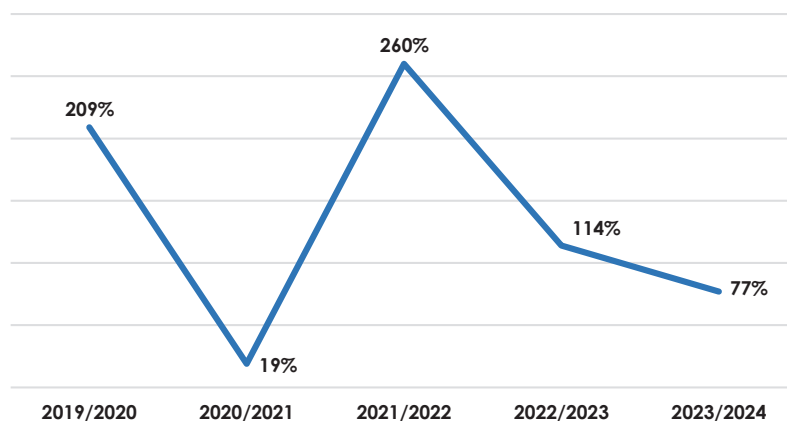
Figure 6: Evolution des superficies couvertes (en ha) (2011-2022)



Source : Audition des représentants de la MAMDA, en date du 10 septembre 2024

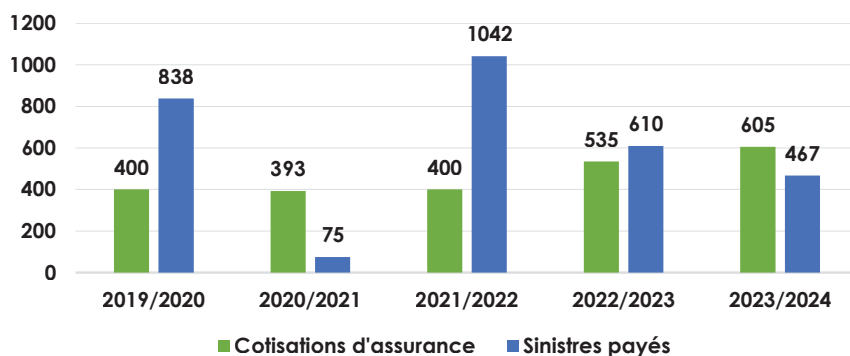
En termes d'efficience, sur les cinq dernières années plus de trois milliards de dirhams ont été versés par l'Etat, avec un taux de sinistralité très élevé (Figure 7), en raison de la succession des années de sécheresse, et avec des cotisations de près de 2,3 milliards de dirhams. De ce fait, ce produit est devenu déficitaire et doit donc être revu (Figure 8).

Figure 7: Evolution du taux de sinistralité (hors frais) (2019-2024)



Source : Audition des représentants de la MAMDA, en date du 10 septembre 2024

Figure 8: Evolution de la sinistralité (2019-2024)



Source : Audition des représentants de la MAMDA, en date du 10 septembre 2024

Il est à noter qu'en 2024, une refonte du programme de couverture contre les risques climatiques a été opérée. Ainsi, le nouveau schéma du produit de l'assurance multirisque climatique (MRC) comprend :

- La création d'un produit d'assurance dédié aux zones favorables, identifiées par le ministère comme étant propices à la culture des céréales, légumineuses et oléagineuses;
- La mise en place d'un fonds de garantie de l'État pour les zones défavorables ;
- Une augmentation raisonnable de la subvention de l'État, actuellement fixée à 560 millions de dirhams, et
- L'objectif d'atteindre une superficie assurée de 2 millions d'hectares à l'horizon 2030, conformément aux orientations du Plan Génération Green.

b. La politique de prix pour le renforcement de la sécurité alimentaire des céréales

Parallèlement aux programmes d'intensification lancés au milieu des années 1980, l'État a décidé de soutenir l'offre locale et la consommation intérieure par un dispositif de soutien des prix. Concrètement, l'État intervient sur le marché du blé tendre à travers deux instruments politiques : la protection à la frontière et le soutien à la consommation.

i. La protection à la frontière

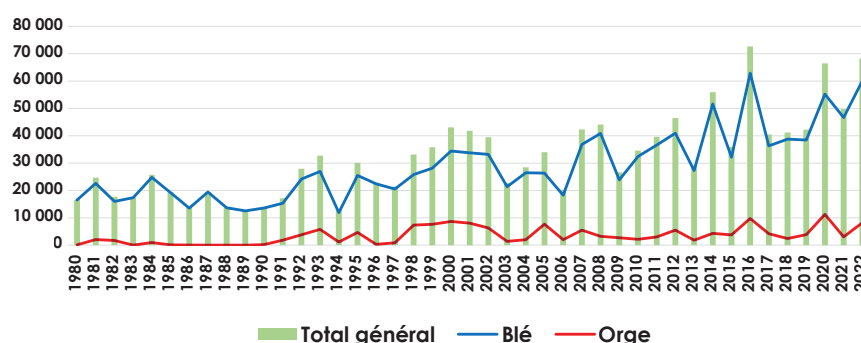
Jusqu'à la fin des années 1980, la filière céréalière marocaine était sous régulation étatique via l'ONICL. En 1983, le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), soutenu par la Banque Mondiale et le FMI, a amorcé des réformes pour réduire les subventions et ouvrir le secteur aux marchés mondiaux. La libéralisation des céréales a véritablement débuté en 1992, avant d'être freinée par la suppression des licences d'importation en 1995, laissant le blé tendre sous contrôle public pour des raisons socio-économiques.

Un système de protection par droits de douane élevés et tarification variable a été introduit, mais des ajustements fréquents ont généré des distorsions et complexifié les importations. Depuis 1998, une tarification fixe par tranche de prix CIF²² stabilise mieux les prix intérieurs. Enfin, dans le cadre des accords de libre-échange, des contingents préférentiels ont été accordés à l'Union européenne et aux États-Unis pour l'importation de blé.

Bien que, la mise en œuvre de mesures de protection à la frontière, la dépendance du Maroc aux importations, notamment pour le blé tendre, ne cesse de s'accroître (Figure 9). La croissance démographique rapide a entraîné une augmentation continue des importations, positionnant le pays en tant qu'importateur structurel net de céréales.

²² «Coût, Assurance et Fret» (en anglais, «Cost, Insurance, and Freight»). Il s'agit d'une condition de vente utilisée dans les transactions internationales, où le vendeur paie les coûts, l'assurance et le fret nécessaires pour acheminer les marchandises jusqu'au port de destination désigné. Une fois que les marchandises arrivent à ce port, la responsabilité est transférée à l'acheteur.

Figure 9. Evolution des importations des céréales en (1000qx) entre 1980 et 2022



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base de l'exploitation de la base de données FAOSTAT

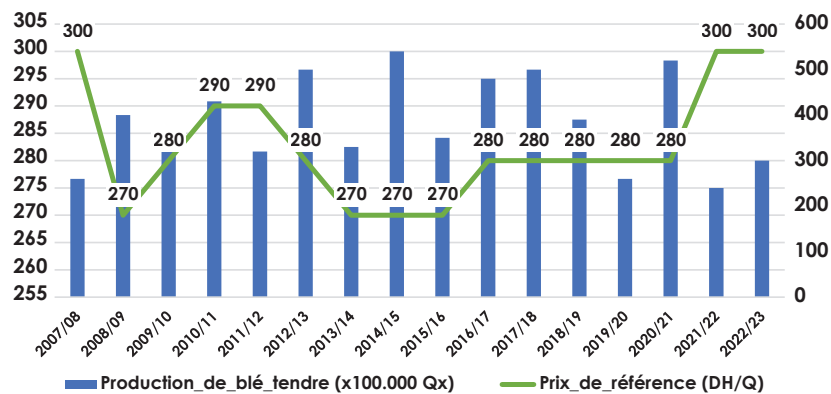
ii. Le prix de référence

En complément des mesures appliquées à la frontière, l'État accorde une attention particulière au blé tendre, en raison de son rôle crucial dans la consommation des ménages. La politique tarifaire vise à trouver un équilibre entre le soutien des revenus des agriculteurs et la stabilité des prix des produits comme le pain, bien que ces deux objectifs soient parfois en dissonance. Ce faisant, au début de chaque campagne de commercialisation (juin-mai), l'État annonce un prix référentiel, fixé à 300 dirhams/ quintal pour le blé tendre en 2023. Ce prix intègre toutes les charges, taxes et marges inhérentes à l'achat auprès des producteurs et à la livraison à la minoterie industrielle et peut être, le cas échéant, majoré de bonifications ou minoré de réfections, les taux s'y rapportant étant négociables entre les parties concernées²³. En se basant sur une qualité standard, ce prix fixé fourni aux différents intervenants (agriculteurs, organismes stockeurs et minotiers) une base référentielle leur permettant de cadrer leurs transactions et de soutenir et accompagner la commercialisation de la production nationale de blé tendre.

En effet, depuis les années 2007, les prix de références du blé tendre sont limités dans un intervalle de prix qui varie entre 270 dirhams/quintal et 300 dirhams/quintal, en fonction de l'importance de la production nationale (Figure 10).

²³ Circulaire n° 328/ONICL du 12 mai 2023, relative à la commercialisation des céréales de la production nationale 2023.

Figure 10: Evolution du Prix de Référence pour la Commercialisation de la Production Nationale - 2007 à 2023



Source : Audition des représentants de la FIAC, en date du 12 mars 2024

Il ressort de l'analyse des prix du blé tendre sur la période 2007-2023 que ceux-ci affichent une certaine stagnation. Cette situation reflète en partie l'impact des prix perçus par les producteurs sur les coûts de production tout au long de la chaîne de valeur. Toutefois, l'examen du lien entre les prix perçus par les agriculteurs et l'évolution de l'offre locale montre que, bien que la politique en place ait eu un effet positif sur l'augmentation des superficies cultivées en blé tendre, elle n'a pas permis d'atteindre les objectifs escomptés. En effet, le prix de référence repose sur une qualité standard, ce qui entraîne une déprotection de l'écoulement de l'offre nationale en pénalisant l'investissement dans des variétés du blé de qualité. Ainsi, l'objectif d'améliorer les revenus des agriculteurs via la fixation du prix de référence n'est que partiellement atteint.

Les représentants des associations professionnelles du secteur estiment que ce prix fixé reste une référence et ne reflète pas les négociations commerciales ce qui crée des tensions entre les agriculteurs et les minoteries. Ce prix sert également à calculer la subvention publique des semences.

Par ailleurs, en l'absence de spécifications claires permettant de valoriser davantage le blé, le prix de référence nuit à la différenciation par la qualité et dévalorise les bonnes récoltes. Malgré l'existence d'un référentiel de spécifications, le prix réel des productions de qualité est biaisé par ce référentiel, où seules les réductions pour perte de qualité sont appliquées, et non les bonifications pour la qualité. Ces spécifications actuelles, jugées insuffisantes, ne permettent pas de valoriser efficacement la production nationale.

Enfin, le prix de référence tend à être élevé lorsque la récolte est faible, donnant une impression artificielle que la demande excède l'offre. En réalité, cette offre est supérieure à la demande, principalement grâce aux importations.

iii. La politique de prix à la consommation (les subventions)

Au milieu des années 1970, face à un cloisonnement entre l'offre et la demande des produits agricoles primaires, une nouvelle orientation des politiques publiques a émergé, visant à soutenir le pouvoir d'achat du consommateur. L'augmentation des coûts liés à l'importation des céréales, en partie due à la crise des matières premières de 1973, a conduit à une réorientation des priorités publiques, privilégiant l'aide à la consommation tout en maintenant des efforts importants pour atteindre l'autosuffisance alimentaire en produits de base. Ce double objectif a abouti, à la mise en place d'un système céréalier ambivalent : une large part des besoins de la population urbaine est couverte par les importations, tandis que la production nationale est principalement dédiée à l'autoconsommation et la production de la farine nationale du blé tendre (FNBT)²⁴.

Dans le cadre de cette politique, une analyse approfondie des subventions allouées à chaque maillon de la chaîne de valeur sera présentée dans ce qui suit.

Parallèlement à sa politique de soutien aux revenus des producteurs, l'État a instauré une politique de modération des prix à la consommation, notamment pour le blé tendre. Afin de stabiliser les prix sur le marché intérieur, diverses mesures ont été mises en place pour encadrer les conditions de commercialisation du blé tendre²⁵:

- Fixation de la période de commercialisation (période de collecte de la production nationale).
- Octroi d'une prime de stockage (2,5 dirhams/quintal/15 jours) pour encourager l'achat et le stockage de la production nationale de blé tendre.
- Prise en charge des frais de transport des zones excentrées.
- Attribution d'une prime forfaitaire à la collecte pour inciter à canaliser la production nationale vers les circuits contrôlés (30 à 35 dirhams/quintal).
- La production nationale de blé tendre, captée par le circuit officiel de commercialisation, est principalement destinée à la fabrication de la farine nationale de blé tendre (FNBT) via les appels d'offre de l'ONICL.

Bien que cette politique de prix ait permis de stabiliser les prix locaux et de faciliter l'accès au blé tendre pour les différents segments de la population, elle a également généré des distorsions sur le marché national. Sur le plan financier, la combinaison des mécanismes de compensation et de protection a entraîné des coûts budgétaires significatifs, estimés à environ 3,34 milliards de dirhams en 2023²⁶. Cette situation est d'autant plus préoccupante dans un contexte de diminution des investissements publics, face aux besoins croissants

²⁴ Audition des représentants de la FIAC, en date du 12 mars 2024.

²⁵ Audition avec les représentants du Ministère de l'Économie et des Finances en date du 07 mars 2024.

²⁶ Audition des représentants de la FIAC, en date du 12 mars 2024.

dans les secteurs sociaux et des infrastructures de base. Afin de réduire la charge budgétaire, l'État a diminué le quota initial de 10 millions de quintaux à 6,28 millions de quintaux pour la FNBT²⁷, avec une subvention de 143,38 dirhams par quintal²⁸.

c. Plan Maroc Vert en 2008

Pour répondre aux contraintes structurelles de l'agriculture marocaine, le « Plan Maroc Vert » (PMV) a été élaboré et mis en œuvre pour la période 2008-2020. Ce plan s'appuyait sur la valorisation des nombreux atouts du pays, notamment les ressources hydriques renouvelables, les infrastructures d'irrigation, les plantations arboricoles, ainsi que l'expertise accumulée dans le secteur agricole. La diversité de la faune et de la flore, la proximité des marchés internationaux, et les opportunités d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, en particulier dans le cadre de la croissance verte, constituaient également des leviers essentiels.

Le PMV visait à transformer l'agriculture en un moteur central de la croissance économique nationale, avec des objectifs de production clairement définis et déclinés à travers les plans agricoles régionaux (PAR).

Le PMV s'inscrivait dans une approche de développement durable, combinant efficacité économique, équité sociale et préservation des ressources naturelles. Il s'articulait autour de deux piliers stratégiques²⁹:

- Pilier I : Ce pilier se concentrait sur le développement d'une agriculture moderne, à haute valeur ajoutée et productivité, avec un rôle central pour le secteur privé.
- Pilier II : Ce Pilier était centré sur l'accompagnement solidaire des petits exploitants agricoles, visant à réduire la pauvreté rurale et à renforcer le tissu socio-économique des zones les plus vulnérables.

Le PMV intégrait une approche basée sur les chaînes de valeur, en favorisant la création d'interprofessions et en renforçant les partenariats public-privé à travers des contrats-programmes.

Concernant la filière céréalière, les objectifs du PMV tracés dans le cadre du contrat-programme filière céréalière 2009-2020³⁰, signé entre le gouvernement et la Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières, avec cout d'investissement de 29 milliards de dirhams (Etat: 8 Milliards Dhs), étaient³¹:

²⁷ Audition avec les représentants du ministère de l'économie et des finances en date du 07 mars 2024.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts, le Plan Maroc Vert : bilan et impacts 2008-2018.

³⁰ Année de référence est 2009.

³¹ Audition du représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts en date du 27 mars 2024.

- Un socle de production céréalière de 7 millions de tonnes en année moyenne ;
- Une réduction des surfaces céréalières de 5,3 à 4,2 millions d'hectares ;
- Une augmentation de la productivité de 50 à 70 millions de quintaux ;
- Un chiffre d'affaires de 20 milliards de dirhams ;
- Une réduction des importations de céréales de 15% à 20%.

Pour atteindre ces objectifs un plan d'action a été mis en œuvre et qui consistait à ce qui suit :

- Développement d'une céréaliculture productiviste de marché et mise en place de projets d'agrégation ;
- Mise en place de projets de reconversion des céréales vers des cultures à haute valeur ajoutée au niveau des zones défavorables ;
- Développement de l'assurance agricole et l'amélioration des capacités de stockage ;
- Consolidation et restructuration des minoteries industrielles autour de groupes structurés ;
- Refonte progressive des mécanismes de régulation de la filière ;
- Amélioration des conditions d'importation ;
- Renforcement de l'organisation professionnelle ;
- Renforcement de la recherche appliquée et de l'encadrement technique.

Cependant, malgré ces efforts, les résultats obtenus dans la filière céréalière demeurent en demi-teinte. Deux constats principaux émergent :

- Une productivité structurellement insuffisante : La réduction des surfaces emblavées a bien été atteinte, conformément aux objectifs fixés. Toutefois, les rendements restent sensiblement en deçà des standards internationaux, tant en zones irriguées qu'en zones bour. Ce constat témoigne d'un déficit de performance qui dépasse les seules conditions hydriques et met en lumière des fragilités structurelles de la filière.
- Une stagnation des rendements, indépendante des conditions climatiques : Malgré une variabilité notable des précipitations et de la disponibilité en eau au fil des campagnes agricoles, les rendements ne connaissent pas d'amélioration significative. Cette relative inertie des performances interroge sur l'efficacité des leviers techniques et économiques mobilisés, et traduit une dépendance persistante vis-à-vis des importations céréalières.

La mise en œuvre de ce programme a permis, selon le Ministère de l'agriculture³², une amélioration significative des rendements, avec une augmentation du taux d'utilisation des semences certifiées, une généralisation de la mécanisation agricole, et des rendements

³² *Ibid.*

dépassant 21 quintaux par hectare lors des campagnes agricoles 2014-2015 et 2017-2018. De plus, le taux moyen de couverture des besoins en céréales s'est stabilisé autour de 61% sur une moyenne de 2016- 2020 (Tableau 1).

Tableau 1. Les indicateurs de réalisation du plan Maroc Vert

Indicateurs	Situation de référence 2003-2007	Objectif 2020	Réalisation fin 2020 (Moyenne 2016-2020)	% de réalisation
Superficie (1.000 ha)	5.407	4.2	4.370	-20%
Production (T)	6.424.592	7.000.000	6.400.000	-
Volume des importations (T)	4.100.000	Réduction de 15-20%	6.600.000	+60%
Rendement (Qx/ha)	12		15	+25%
Taux de Couverture / besoin (%)	58		61	+5%

Source : Audition du représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts en date du 27 mars 2024

d. Génération Green (2020-2030)³³

En application des Hautes Orientations Royales, qui ont fixé des objectifs clairs et ambitieux pour le secteur agricole, la stratégie agricole « Génération Green 2030 » a été élaborée à partir du bilan du Plan Maroc Vert et d'une évaluation exhaustive du secteur. Cette nouvelle approche prend en compte les évolutions du contexte national et international, marquées par l'urgence d'adapter l'agriculture aux changements climatiques croissants à tous les niveaux national, régional, et mondial. Elle s'inscrit également dans les tendances mondiales en matière de consommation durable (biologique, éco-responsabilité), d'adoption de nouvelles pratiques agricoles (comme le zéro labour et l'utilisation d'engrais performants), et d'innovations technologiques et financières. Les tensions commerciales mondiales ont également influencé la conception de cette stratégie.

La stratégie « Génération Green » repose sur deux piliers principaux (Ministère de l'Agriculture, 2020) :

- Le premier met l'accent sur le développement de l'élément humain. Cela inclut la création d'une nouvelle génération de classes moyennes agricoles, l'encouragement des jeunes entrepreneurs agricoles, le renforcement des organisations professionnelles, et la mise en place de mécanismes d'accompagnement ciblés et une formation continue.
- Le second pilier a pour objectif de pérenniser le développement agricole. Il vise à consolider les filières agricoles, à moderniser et à rendre plus efficaces les chaînes de distribution, à promouvoir la qualité et l'innovation via la Green Tech, tout en encourageant une agriculture résiliente et éco-efficace.

³³ Audition du représentant du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts, en date du 27 mars 2024.

Dans le cadre de la stratégie « Génération Green », un nouveau contrat programme pour la filière céréalière a été signé entre le gouvernement et la FIAC, en date du 04 mai 2023. Ce contrat programme repose sur les fondements de la stratégie, tout en tenant compte des acquis du Plan Maroc Vert et des études réalisées par l'interprofession. Ce nouveau contrat programme, s'articule autour de plusieurs axes stratégiques :

- **Amélioration des rendements, notamment dans les régions favorables** : Des actions sont entreprises pour renforcer l'accompagnement technique des agriculteurs, promouvoir l'agrégation et investir dans l'irrigation d'appoint, particulièrement dans les régions favorables, afin d'augmenter la productivité.
- **Développement de capacités locales de stockage** : Ce volet vise à développer des capacités locales de stockage au niveau des coopératives, à travers des partenariats public-privé pour améliorer la transparence de gestion. Il inclut également des solutions de warrantage avec les acteurs bancaires.
- **Amélioration de la qualité** : L'accent est mis sur le triage et l'emballage des céréales, ainsi que sur la modernisation des organisations professionnelles. Un partenariat renforcé entre l'État et l'interprofession facilite la restructuration du secteur.
- **Réforme du mécanisme de soutien** : Une refonte des mécanismes de soutien de la filière a été prévu par ce programme pour consolider les acquis du Plan Maroc Vert et lever les contraintes identifiées par l'interprofession.

Ce contrat programme vise des objectifs clés à l'horizon 2030, synthétisés dans le tableau ci-après :

Indicateurs	Situation de Référence	Objectif 2030
Utilisation des semences certifiées (%)	19% (1,15 MQx)	40% (2,5 MQx)
Superficie (MHa)	4,4	4,4
Production annuelle (Mqx)	63	95
Incorporation du blé national dans les farines (%)	30% (blé tendre)	50% (blé tendre) et 10% (blé dur)
Mise en conformité des moulins artisanaux	-	40 unités

Source : Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts

2.2 Trajectoire de la filière des céréales et sa structure de gouvernance

Depuis l'indépendance, la filière céréalière au Maroc a évolué à travers trois grandes étapes historiques, reflétant des transformations majeures en matière de politiques publiques, de structures de gouvernance et de dynamique institutionnelle. Ces évolutions témoignent des efforts déployés pour moderniser le secteur, mais révèlent également des défis persistants, notamment en matière de coordination des acteurs et de valorisation locale.

Intervention de l'État (1960-1980)

Durant cette période, l'État marocain adoptait une approche centralisée et interventionniste pour soutenir la filière céréalière.

- **Activités principales** : Production nationale, exportation, distribution (stocks et achats) et industrialisation via la minoterie.
- **Environnement institutionnel** : Planification centrale incluant des programmes étatiques pour le labour, les engrais et la vulgarisation agricole. L'organisation des marchés intérieurs et extérieurs était sous le contrôle de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (ONICL), qui jouait un rôle clé.
- **Structure de gouvernance** : Centralisée et interventionniste, avec un contrôle étatique dominant.

Désengagement de l'État et libéralisation des échanges (1980-2008)

Cette phase a marqué une rupture avec le modèle centralisé, ouvrant la voie à une libéralisation progressive du secteur.

- **Activités principales** : Intégration des importations aux côtés de la production nationale et développement de l'industrialisation (minoterie, pâtes alimentaires, boulangerie, biscuiterie).
- **Environnement institutionnel** : Instauration d'une politique de « vérité des prix », réduction progressive des subventions agricoles et ouverture du commerce extérieur, bien que le blé tendre demeure partiellement protégé via des taxes modulables et des contrôles publics.
- **Structure de gouvernance** : Un modèle de gouvernance libérale avec une veille protectionniste, encadré par des lois telles que la loi n°12-94 (organisation du marché des céréales).

Le Plan Maroc Vert (2008-2020) et Génération Green (2020-2030)

Ces initiatives stratégiques ont renforcé l'intégration des filières agricoles tout en introduisant de nouvelles approches pour améliorer la performance du secteur.

- **Activités principales** : Diversification des sources d'approvisionnement (production nationale et importations) et consolidation des chaînes de valeur (minoterie, transformation).
- **Environnement institutionnel** : Introduction de l'agrégation agricole (pilier I) et promotion de l'agriculture solidaire (pilier II) dans le cadre du Plan Maroc Vert, complétés par la loi n°03-12 sur l'interprofession et un contrat-programme pour la filière céréalière.

- **Structure de gouvernance** : Maintien d'un modèle libéral avec des mécanismes de protection ciblée et un cadre juridique inchangé.

Depuis l'indépendance, le Maroc a déployé de nombreux programmes pour soutenir sa filière céréalière. Si ces efforts ont permis une amélioration modérée des rendements agricoles, toutefois cette progression reste insuffisante pour répondre durablement à la demande croissante du marché national. En effet, la production céréalière demeure fortement dépendante des conditions climatiques et caractérisée par une volatilité marquée, tant en termes de volumes que de qualité.

La politique céréalière nationale, centrée de manière quasi-exclusive sur le blé tendre, a eu pour effet de limiter la diversification des cultures. Cette orientation a renforcé la dépendance du pays à une seule espèce, au détriment de l'orge et du maïs, autrefois largement intégrés à l'alimentation humaine, désormais principalement destinés à l'alimentation animale. Ce manque de diversification pèse sur la sécurité alimentaire et accentue la vulnérabilité du système face aux chocs externes.

Malgré le potentiel agricole du territoire, le pays demeure un importateur structurel de céréales. En 2023, les importations de blé tendre ont atteint environ 47 millions de quintaux, tandis que celles de blé dur ont progressé de 28%, atteignant 8,9 millions de quintaux à fin d'année. Cette dépendance croissante s'explique notamment par la pression démographique, l'urbanisation rapide et une consommation intérieure en forte hausse, avec une moyenne annuelle de plus de 200 kg de blé tendre par habitant – soit près de trois fois la moyenne mondiale.

Dans le même temps, le marché des farines industrielles s'est fortement structuré, consolidant la place centrale du blé tendre dans les habitudes de consommation. Cette situation contribue à un recul du taux d'autosuffisance en céréales, qui apparaît aujourd'hui comme un enjeu stratégique.

Deux constats majeurs s'imposent en matière de surfaces emblavées et de rendement agricole, en particulier entre zones irriguées et non irriguées :

- **Une productivité insuffisante** : Les rendements agricoles marocains, toutes zones confondues, restent nettement en deçà des standards internationaux. Ce déficit traduit un problème de fond, dépassant les simples contraintes naturelles et mettant en lumière des défaillances structurelles dans les systèmes de production.
- **Une stagnation des rendements malgré les fluctuations hydriques** : Les pics de rendement demeurent relativement constants au fil des campagnes, indépendamment des variations de la disponibilité en eau. Ce constat souligne que les facteurs climatiques ne sauraient, à eux seuls, expliquer les faibles performances observées.

Plusieurs facteurs concourent à freiner la montée en productivité :

- **Un accès limité aux intrants et à l'équipement** : Le pouvoir d'achat souvent réduit des exploitants empêche l'acquisition de semences certifiées, d'intrants de qualité ou de matériels agricoles modernes.
- **Une paupérisation persistante du monde rural** : Le niveau de vie modeste dans de nombreuses zones rurales freine les investissements agricoles et limite l'adoption de pratiques innovantes ou durables.

Si la politique céréalière a permis, durant les années 1980, d'atteindre certains objectifs de sécurisation de l'approvisionnement national, elle apparaît aujourd'hui en décalage avec les défis contemporains, notamment la flambée des prix observée en 2007 et récemment en 2022. Malgré le rôle central joué par l'ONICL dans la régulation du marché via les stocks de sécurité et les prix de référence, des limites demeurent en matière de pilotage, notamment du fait d'une coordination insuffisante entre les différents acteurs publics et privés de la filière. Or, les opérateurs privés, en particulier les meuniers, occupent une place essentielle dans la chaîne de valeur. Leur implication dans une logique de co-construction avec les autorités publiques pourrait constituer un levier majeur de transformation.

Dans ce contexte, il est impératif pour l'État de réorienter la filière céréalière vers une trajectoire de croissance durable et équitable. Cela passe par une amélioration de la résilience face aux aléas des marchés mondiaux, un renforcement de la coordination entre les acteurs dans le strict respect du droit de la concurrence, et une politique ambitieuse pour favoriser l'innovation et réduire la dépendance aux importations, contribuant ainsi à une sécurité alimentaire durable pour le Maroc.

2.3 Etat des lieux et contraintes de développement de la filière au Maroc

a. Superficies et zones de production

La mise en œuvre des politiques céréalières au Maroc a entraîné une augmentation significative des superficies cultivées en céréales, qui sont passées en moyenne de 3,6 millions d'hectares en 1960 à près de 5,1 millions d'hectares en 2007, soit une progression d'environ 42%. Cependant, une réduction progressive a été observée, atteignant 3,67 millions d'hectares pour la campagne agricole 2022-2023. Les cultures céréalières ont ainsi connu des dynamiques diverses au fil des décennies. L'orge, traditionnellement la principale céréale en termes de surface cultivée, est passée de 1,7 million d'hectares au début des années 1960 à près de 2,5 millions d'hectares à la fin des années 1980, avant de se stabiliser autour de 1,7 million d'hectares pour la décennie (2012-2023). Concernant le blé tendre, une période de stagnation a été suivie d'une croissance marquée à partir des années 1980, sous l'effet des programmes d'intensification initiés à cette époque, faisant passer les superficies de 500 000 hectares au début des années 1980 à près de 2 millions d'hectares en 2023 (Tableau 2).

Tableau 2: Evolution de la superficie des céréales (blé et orge) en (moyenne sur 10 ans (entre 1961 et 2022) en milliers d'hectares)

Céréales	Blé		Orge		Total	
Année	1000 ha	%	1000 ha	%	1000 ha	%
1961/1969	1 744,42	49%	1 837,35	51%	3 581,77	100%
1970/1979	1 890,48	47%	2 096,41	53%	3 986,89	100%
1980/1989	2 023,00	47%	2 276,81	53%	4 299,81	100%
1990/1999	2 639,97	54%	2 223,83	46%	4 863,80	100%
2000/2009	2 876,03	57%	2 169,59	43%	5 045,62	100%
2010/2019	2 982,32	64%	1 699,47	36%	4 681,78	100%
2020/2022	2 715,40	66%	1 373,93	34%	4 089,33	100%

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et des données du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts (2024)

La réduction des superficies emblavées en céréales s'explique par plusieurs facteurs structurels et conjoncturels. Parmi eux, on retrouve la variabilité des conditions climatiques, la concurrence avec d'autres cultures plus rentables prônées par le Plan Maroc Vert, ainsi que des contraintes liées à la disponibilité et à la gestion des ressources en eau. À cela s'ajoute l'impact des politiques publiques et des incitations économiques qui influencent les choix des agriculteurs en matière de culture. Ces facteurs combinés ont conduit à une réorientation progressive des surfaces agricoles vers des productions jugées plus adaptées ou plus rémunératrices.

Pendant la période décennale 2012-2023, la superficie moyenne annuelle emblavée par les céréales (blé dur, blé tendre et orge) s'élevait à 4 800 862 Ha et qui représente près de 58,7% de la Superficie Agricole Utile (SAU). Quant à l'importance des différentes espèces, le blé tendre occupe de loin la place la plus importante. Elles s'étalent sur environ 44% de la superficie totale allouée aux céréales. L'orge vient en seconde position avec 35% et le blé dur occupe 21% de la superficie totale des céréales (Tableau 3).

Tableau 3: Répartition territoriale des cultures des céréales au Maroc selon espèces durant la période décennale (2012-2023)

Céréales	Superficie moyenne (Ha)	%	Rendement moyen (Qx/Ha)	Principales zones de production
Blé tendre	2 100 072	44	19,3	Fès-Meknés/Grand Casablanca-Settat/Marrakech-Safi/Béni Mellal-Khénifra/Rabat-Salé-Kénitra
Blé dur	1 023 591	21	17,4	Fès-Meknés/Grand Casablanca-Settat/Marrakech-Safi/Tanger-Tétouan-Al Hoceima
Orge	1 677 198	35	9,7	Fès-Meknés/Grand Casablanca-Settat/Marrakech-Safi/Béni Mellal-Khénifra/Rabat-Salé-Kénitra/Tanger-Tétouan-Al Hoceima/Oriental
Total	4 800 862	100		

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts (2024)

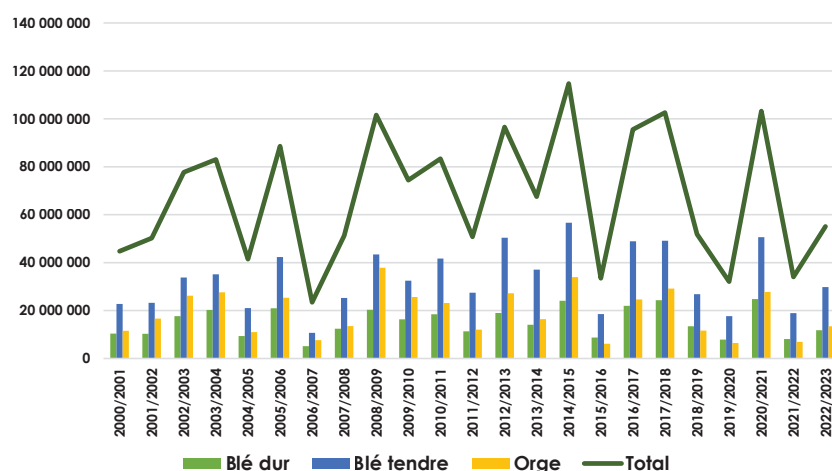
b. Offre alimentaire

i. Evolution de la production céréalière

Marquée par une forte variabilité, la production céréalière a oscillé entre 20 et 100 millions de quintaux entre (2000-2023), en raison de plusieurs facteurs structurels et de gouvernance. Ces derniers incluent une forte dépendance aux conditions climatiques, ainsi qu'aux pratiques culturales et à la faible utilisation de semences sélectionnées, qui ont continué de limiter la performance du secteur. Par ailleurs, les coûts de production demeurent élevés, tandis que l'adoption des technologies modernes, telles que la mécanisation et les itinéraires techniques améliorés, reste insuffisante. En outre, la structure foncière actuelle ne permet pas une optimisation efficace des facteurs de production.

En termes de répartition par culture, le blé tendre occupe plus de 44% des superficies céréalières et contribue à 50% de la production totale. L'orge, bien que couvrant 35% des terres céréalières, ne représente que 28% de la production totale. Le blé dur, quant à lui, se classe au troisième rang, occupant 21% des superficies et générant 23% de la production (Figure 11).

Figure 11: Evolution de la production des céréales (blé tendre, blé dur et orge) entre 2000 et 2023 en milliers de quintaux



Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts et l'ONICL (2024)

Malgré une certaine croissance de l'offre de céréales au cours de cette période, celle-ci reste insuffisante pour répondre à la demande croissante. Cette situation est exacerbée par un ensemble de contraintes techniques et climatiques, ainsi que par des défis liés à la gestion des ressources naturelles et aux choix politiques et de gouvernance, qui continuent de freiner les efforts de l'État pour améliorer la productivité et la sécurité alimentaire.

ii. Forte dépendance aux importations

Notre pays demeure fortement dépendant des importations en raison de la faiblesse de la production nationale de céréales, une situation exacerbée ces dernières années par la succession d'épisodes de sécheresse. A cet égard, l'analyse de la dépendance du Maroc aux importations de blé et d'orge depuis son indépendance révèle une augmentation structurelle marquée pour le blé. Au cours des premières années (1961-1990), le taux de dépendance des Importations³⁴ (TDI) fluctuait de manière modérée, se maintenant généralement en dessous de 50%. Cependant, dès les années 1990, une tendance claire à la hausse est observée, le taux dépassant régulièrement les 50%, avec des pics atteignant presque 70%, notamment au cours des décennies 2010 et 2020.

Cette progression met en évidence une vulnérabilité croissante du Maroc face aux fluctuations du marché mondial, ainsi qu'une incapacité de la production nationale à répondre pleinement à la demande intérieure.

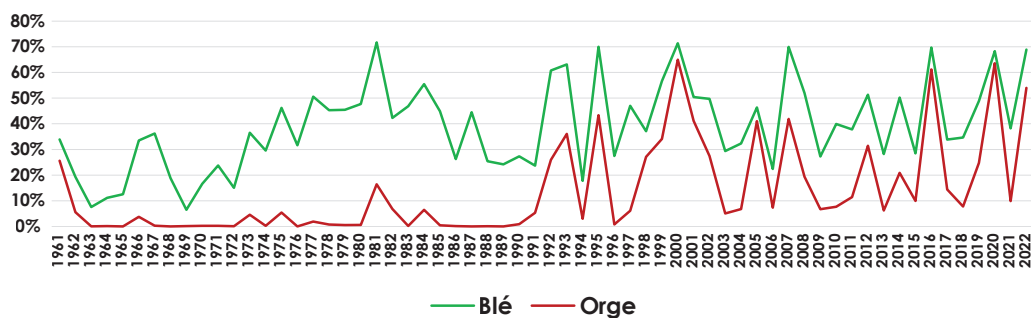
³⁴ Le taux de dépendance aux importations (TDI) est un indicateur clé pour évaluer la vulnérabilité alimentaire des pays importateurs nets de blé. Ce ratio, qui idéalement ne devrait pas dépasser 50%, est calculé selon la formule : $TDI = (Importations / (Production + Importations - Exportations)) \times 100$.

La consommation croissante de blé, aliment de base pour la population marocaine, associée à des contraintes climatiques récurrentes, a accentué cette dépendance. Les années de sécheresse intense coïncident souvent avec des pics d'importation, illustrant la fragilité de la production nationale face aux conditions climatiques défavorables.

Contrairement au blé, la dépendance du Maroc aux importations d'orge se caractérise par une plus grande volatilité. Jusqu'aux années 1990, la part des importations dans l'approvisionnement en orge restait relativement faible, souvent inférieure à 10%. À partir de 1993, des pics significatifs apparaissent, en particulier en 1994, 1997 et 2014, où le taux dépasse les 50%. Ces variations reflètent une stratégie d'importation plus réactive aux chocs, comme les sécheresses ou les baisses de production locale.

Malgré ces pics, l'orge semble moins sujette à une dépendance structurelle que le blé. Les baisses rapides du taux d'importation après ces pics montrent une certaine capacité de résilience ou de substitution par la production locale ou d'autres cultures. Cependant, la dépendance accrue lors de certaines périodes critiques souligne l'importance de l'orge pour l'alimentation animale et son rôle dans les secteurs agricoles connexes (Figure 12).

Figure 12. Evolution du TDI des céréales (blé tendre, blé dur et orge)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Entre 1961 et 2022, le Maroc a vu sa dépendance aux importations de blé augmenter de manière significative, tandis que la situation de l'orge est restée plus volatile. La dépendance aux marchés internationaux pose des risques pour la sécurité alimentaire, notamment en raison des fluctuations des prix mondiaux et des contraintes d'approvisionnement. La crise Russie-Ukraine et la pandémie de la COVID-19 ont amplifié ces défis, avec des coûts d'importation atteignant 29,1 milliards de dirhams en 2022³⁵.

³⁵ Rapport d'activité de l'Administration des Douanes et des Impôts Indirects, 2023.

c.La structure de la demande alimentaire

i. Tendances générales de la consommation et des dépenses en céréales

Au Maroc, la consommation totale des céréales a connu une diminution notable entre 2014 et 2022, avec une part des dépenses alimentaires consacrée aux « céréales et produits céréaliers » passant de 16% à 12,5%. Durant la même période, une baisse a également été observée pour les « viandes rouges » (de 16,7% à 13,5%), les « corps gras » (de 10,3% à 8,3%) et les « produits laitiers » (de 6,6% à 5,5%). Parallèlement, les parts budgétaires allouées aux « volailles » (6,8%), aux « poissons » (3,8%) et aux « sucres et produits sucrés » (3,4%) sont restées quasiment stables. En revanche, une augmentation a été enregistrée dans la consommation des « légumes frais » (de 8,0% à 10,2%) et des « œufs » (de 1,8% à 2,6%)³⁶.

Tableau 4. Evolution de la dépense et du coefficient budgétaire des céréales et produits céréaliers par milieu de résidence (2001-2022)

		Urbain			Rural			Ensemble		
		2001	2014	2022	2001	2014	2022	2001	2014	2022
Céréales et produits céréaliers	Part dans le budget de la consommation (en%)	18,6	16	12,4	23,7	16	12,8	20,4	16	12,5
	Dépenses par personne et par an (en Dirhams)	806,124	1040,64	1085,248	625,206	788,64	809,856	697,272	939,84	985,875

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données du Haut-Commissariat au Plan (HCP) et FNM, analyse stratégique de la branche professionnelle « Minoterie Industrielle », GIAC Agroalimentaire et le cabinet Grant Thornton – 12 avril 2021.

Cette évolution marque une saturation de la consommation globale des produits céréaliers, avec un déplacement progressif vers des produits à plus forte valeur ajoutée. Le panier alimentaire des ménages marocains s’oriente ainsi vers une diversification, réduisant l’importance des céréales, dont la part ne représente plus que 12,5% des dépenses alimentaires totales.

En 2001, la part budgétaire allouée aux céréales et leurs dérivés atteignait près de 20,4% du budget alimentaire des ménages, mais elle a affiché un déclin constant pour s’établir à 12,5% en 2022. Cette diminution progressive, bien que sensible, n’a toutefois pas suffi à faire perdre aux régimes alimentaires marocains leur caractérisation en tant que régimes principalement céréaliers. En termes absolus, la dépense moyenne par personne liée aux céréales a augmenté sous l’effet de l’inflation, passant de 697,3 dirhams en 2001 à 985,87 dirhams en 2022, avec une consommation moyenne de 200 kg de blé par an³⁷, soit

³⁶ Haut-Commissariat au Plan (HCP), Evolution du niveau de vie de la population à la lumière des résultats de l’Enquête Nationale sur le Niveau de Vie des Ménages de 2022-juin 2024.

³⁷ <https://www.onca.gov.ma/>

trois fois plus que la moyenne mondiale. Les céréales occupent ainsi toujours la deuxième place dans le budget alimentaire des ménages, après les viandes, qui dominent en raison de leur prix élevé³⁸.

En outre, l'évolution des habitudes alimentaires est particulièrement marquée en milieu rural, où le coefficient budgétaire des céréales a convergé vers celui des zones urbaines, atteignant également près 12,5% en 2022. Cela traduit une tendance notable à l'uniformisation des comportements alimentaires entre les populations rurales et urbaines. Cette baisse structurelle, observée à la fois en milieu urbain et rural, signale un recul de l'importance des céréales dans le panier alimentaire, bien que ce phénomène soit plus prononcé dans les zones rurales. En 2022, les taux de consommation de céréales dans les deux milieux tendent ainsi à se rapprocher, marquant un alignement des modes de consommation.

ii. Le gaspillage alimentaire

Au-delà des évolutions dans la structure des dépenses alimentaires, le gaspillage alimentaire constitue un enjeu majeur pour le Maroc, aggravant les déséquilibres dans la consommation. Chaque année, selon la FAO, environ un tiers des aliments produits dans le monde est perdu ou gaspillé, représentant une quantité énorme d'énergie, d'eau et de ressources gaspillées. Au Maroc, chaque ménage gaspille en moyenne 113 kg de nourriture par an, soit l'équivalent de 12% de leur budget alimentaire³⁹. Ce gaspillage touche particulièrement les céréales, les fruits et légumes, des produits pourtant essentiels et dont la production mobilise d'importantes ressources naturelles.

iii. Un faible taux de couverture de la consommation

Pour les céréales, le taux de couverture de la consommation⁴⁰ (TCC) a connu une irrégularité durant la période (2019-2023), avec une moyenne de 50%⁴¹. Ainsi, la production nationale en céréales n'arrive pas à couvrir les besoins de consommation de façon durable, qui est due principalement à l'irrégularité de la production, la régression des superficies consacrées aux céréales et aux aléas climatiques dus à la sécheresse.

³⁸ FNM, analyse stratégique de la branche professionnelle « Minoterie Industrielle », GIAC Agroalimentaire et le cabinet Grant Thornton – 12 avril 2021.

³⁹ PNUE, Rapport sur l'Indice du Gaspillage Alimentaire 2024, Programme des Nations Unies pour l'Environnement, 2024.

⁴⁰ Le taux de couverture de la consommation indique le pourcentage de la consommation nationale d'un produit couvert par la production locale. Il est calculé selon la formule suivante : Taux de couverture = (Production / Consommation) × 100.

⁴¹ Audition des représentants de la FIAC, en date du 12 mars 2024.

III. Le cadre réglementaire et juridique de la filière céréalière et du marché meunier

Le marché meunier au Maroc est encadré par des politiques publiques visant à garantir la stabilité des prix des produits de base, en particulier le blé et la farine. Ces mécanismes incluent la fixation des prix de certains produits, la gestion des subventions, ainsi que le soutien à la production nationale. Par ailleurs, l'ONICL, en tant qu'organisme régulateur, veille à la bonne application des mesures de contrôle des importations, de gestion des stocks et des compensations destinées aux acteurs du secteur. L'ensemble de ces mesures vise à garantir une offre suffisante et stable tout en assurant l'accessibilité des produits essentiels pour les consommateurs et la conformité aux normes de qualité en vigueur.

En dépit de la libéralisation progressive du marché meunier et de la filière céréalière, entamée au milieu des années 80, ce secteur demeure fortement encadré par un arsenal juridique et réglementaire très dense. La plupart de ces textes remontent aux années 1990 et continuent de structurer les différentes activités de la filière, tout en régulant l'entrée et la sortie des acteurs et parties prenantes sur le marché.

1. Recensement des textes juridiques et réglementaires

1.1 Sur le plan de la gouvernance

La gouvernance de cette filière repose sur une série de lois, de décrets, d'arrêtés et de circulaires qui définissent le rôle des acteurs institutionnels, notamment l'ONICL, ainsi que les conditions de fonctionnement des différentes structures impliquées, telles que les minoteries industrielles et les organisations professionnelles.

Parmi les textes les plus importants, figurent notamment le Dahir n° 1-95-8 du 22 ramadan 1415 (22 février 1995), portant promulgation de la loi n° 12-94 qui organise le marché des céréales et légumineuses et définit le rôle de l'ONICL, ainsi que le Dahir n° 1-96-101 du 16 rabii I 1417 (2 août 1996) portant promulgation de la loi n° 17-96 complétant la loi 12-94 relative à l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses, qui complète cette loi en précisant les missions et compétences de l'Office. Des décrets d'application et des arrêtés ministériels viennent préciser les modalités de déclaration et d'installation des minoteries, la représentativité des organisations professionnelles et la nomination des commissaires de gouvernement, détaillées comme suit :

- Dahir n° 1-95-8 du 22 ramadan 1415 (22 février 1995) portant promulgation de la loi n° 12-94 relative à l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses.
- Dahir n° 1-96-101 du 16 rabii I 1417 (02 août 1996) portant promulgation de la loi n° 17-96 complétant la loi 12-94 relative à l'Office National Interprofessionnel des

Céréales et des Légumineuses et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses.

- Décret n° 2-96-305 du 13 Safar 1417 (30 juin 1996) pris pour l'application de la loi n°12-94 relative à l'ONICL et à l'organisation du marché des céréales et légumineuses.
- Arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime n° 1211-09 du 17 jourada I 1430 (13 mai 2009) portant désignation du commissaire de gouvernement auprès de la Fédération Nationale de la Minoterie ;
- Arrêté du ministre de l'Agriculture, de la Pêche Maritime et du ministre de l'Industrie et du Commerce, de l'Investissement et de l'Economie numérique n°4522. 14 du 2 rabii I 1436 (25 décembre 2014) fixant le niveau de représentativité des organisations professionnelles composant l'interprofession de la filière céréalière ;

1.2 Sur le plan de l'approvisionnement

L'approvisionnement en céréales et produits dérivés au Maroc est encadré par une série de textes législatifs et réglementaires, définissant les modalités d'importation et les garanties exigées pour assurer une bonne exécution des opérations. Cette régulation vise à sécuriser l'approvisionnement national, en particulier pour les produits stratégiques comme le blé tendre et le blé dur, tout en veillant à protéger les acteurs du secteur et à maintenir la stabilité du marché intérieur.

• Installation et suivi d'activité

- Arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole n° 431-97 du 8 kaada 1417 (18 mars 1997) fixant les conditions de déclarations d'installation de minoteries industrielles nouvelles, de la remise en marché de minoteries arrêtées mais encore munies de leur outillage ou de transformation des minoteries existantes.
- Circulaire n°458 du 29/05/2024 relative à la déclaration d'existence des opérateurs en céréales, légumineuses et dérivés ;
- Circulaire n°846 du 04/11/2024 relative aux modalités de déclarations des opérateurs de leurs activités.

• Commercialisation de la production nationale

La commercialisation des céréales est encadrée par un ensemble de réglementations et d'obligations fiscales qui visent à assurer un fonctionnement harmonieux et transparent du marché. Ces obligations se manifestent à travers plusieurs décrets qui instaurent des taxes pour l'ONICL, tout en garantissant que les produits atteignent leur destination dans les meilleures conditions.

- Décret n° 2-96-16 du 13 safar 1417 (30 juin 1996) modifiant et complétant le décret n° 2-84-839 du 5 rabii II 1405 (28 décembre 1984) instituant au profit de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses, une taxe parafiscale dénommée « taxe de commercialisation et de stockage des orges » ;
- Décret n° 2-9-298 du 13 safar 1417 (30 juin 1996) instituant au profit de l'ONICL une taxe de commercialisation des céréales et des légumineuses et fixant les conditions de son recouvrement tel qu'il a été modifié par le décret n° 2-00-363 du 25 rabii I 1421 (28 juin 2000) ;
- Décret n° 2.96.298 du 13 safar 1417 (30 juin 1996), instituant au profit de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL), une taxe de commercialisation des céréales et des légumineuses et fixant les modalités de recouvrement, tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2-13-821 du 16 moharrem 1436 (10 novembre 2014) ;
- Arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et de la Pêche maritime et du ministre de l'Économie et des Finances n° 673-14 du 2 Joumada I 1435 (4 mars 2014) fixant le montant de la cotisation destinée à alimenter la Caisse de garantie ;
- Circulaire de campagne relative à la commercialisation de la production nationale (par campagne).

- **Emballage et le transport**

L'emballage et le transport des produits de minoterie sont des aspects cruciaux de la chaîne d'approvisionnement, nécessitant une conformité aux normes établies pour assurer la qualité et la sécurité des marchandises. À cet égard, plusieurs circulaires ont été mises en place pour encadrer ces processus :

- Circulaire conjointe n° 01/DAJC-DEI et n° 505 DPVCTRF du 22 février 2007 relative aux conditions d'emballage et de livraison des produits de la minoterie industrielle et la circulaire conjointe du 26 septembre 2008 complétant la circulaire précitée.
- Circulaire n°2/DCML/SMOP du 28/01/2011 relative à l'opération du transport des farines subventionnées.

- **Modalités d'importation**

Les modalités d'importation des céréales sont principalement définies par les décrets et arrêtés encadrant les droits de douane, les cotisations et les mesures de restrictions quantitatives à l'importation. Parmi ces textes, on peut citer :

- Décret n°2-96-305 du 13 safar 1417 (30 juin 1996) pris pour l'application de la loi 12-94 relative à l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses, notamment son article 9 ;

- Décret n° 2-21-852 du 28 octobre 2021 portant suspension du droit à l'importation applicable au blé tendre et ses dérivés (BO 8277 du 29 octobre 2021) ;
- Décret n° 2-21-851 du 28 octobre 2021 portant suspension du droit à l'importation applicable au blé dur (BO n° 8277 du 29 octobre 2021) ;
- Arrêté du ministre du Commerce Extérieur, des Investissements Extérieurs et de l'Artisanat n° 1308-94 du 7 kaada 1414 (19 avril 1994) fixant la liste des marchandises faisant l'objet des mesures de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ;
- Arrêté du ministre de l'Industrie et du Commerce n° 22-2256 du 27 moharrem 1444 (25 août 2022) complétant l'arrêté n° 1308-94 du 7 kaada 1414 (19 avril 1994) fixant la liste des marchandises faisant l'objet des mesures de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ;
- Décret n° 2.13.820 du 10 novembre 2014 relatif à la caution de bonne exécution tel qu'il a été complété par les décrets n° 2.19.324 du 1er juillet 2019 et n° 2.23.728 du février 2024 ;
- Arrêté conjoint du ministre de l'Économie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme et du ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts n°1172-02 du 07 joumada I 1423 (18 juillet 2002) fixant le montant de la caution de bonne exécution des opérations d'importation des céréales et des légumineuses et les modalités de remise du récépissé.
- Arrêté du ministre de l'Industrie et du Commerce n° 1321-08 du 10 rajeb 1429 (14 juillet 2008) complétant l'arrêté n° 1308-94 du 7 kaada 1414 (19 avril 1994) fixant la liste des marchandises faisant l'objet des mesures de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ;
- Arrêté du ministre de l'Industrie et du Commerce n° 22-2256 du 27 moharrem 1444 (25 août 2022) complétant l'arrêté n° 1308-94 du 7 kaada 1414 (19 avril 1994) fixant la liste des marchandises faisant l'objet des mesures de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ;

Ces textes sont complétés par les circulaires de l'ONICL, qui précisent les modalités pratiques d'importation et les procédures administratives liées aux activités d'importation des céréales et légumineuses, telles que la circulaire de l'ONICL n° 976/DC/SIE du 11 mai 2020, relative aux modalités d'importation et d'exportation des céréales, des légumineuses et de leurs produits dérivés.

- **Caution de bonne exécution des opérations d'importation**

Afin de garantir la bonne exécution des opérations d'importation, un cadre spécifique a été mis en place concernant les cautions. Ces dispositions visent à assurer la fiabilité des transactions et à garantir le respect des engagements contractuels des importateurs. Les principaux textes sont :

- Décret n° 2.13.820 du 10 novembre 2014 relatif à la caution de bonne exécution tel qu'il a été complété par les décrets n° 2.19.324 du 1^{er} juillet 2019 et n° 2.23.728 du 28 février 2024 ;
- Décret n°2-08-229 du 25 jourmada I 1430 (21 mai 2009) instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires ;
- Arrêté conjoint du ministre de l'Économie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme et du ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts n°1172-02 du 07 jourmada I 1423 (18 juillet 2002) fixant le montant de la caution de bonne exécution des opérations d'importation des céréales et des légumineuses et les modalités de remise du récépissé ;
- Circulaire n°976 du 11/05/2020 relative aux modalités d'importation et d'exportation.

L'ensemble de ces textes vise à réguler et sécuriser l'approvisionnement en céréales, tant sur le plan des droits d'importation que des garanties financières, assurant ainsi une gestion stable et encadrée de ce secteur stratégique pour le Maroc.

1.3 Sur le plan de la fabrication des produits issus des céréales

La réglementation régissant la fabrication des produits issus des céréales au Maroc s'appuie sur un cadre législatif et réglementaire destiné à structurer / réguler les processus de production, de transformation et de commercialisation des céréales. Ce dispositif réglementaire a pour objectif d'assurer la qualité, la sécurité sanitaire et la conformité des produits mis sur le marché, tout en garantissant un approvisionnement suffisant en denrées essentielles, notamment la farine de blé.

Les principaux textes encadrant ce domaine couvrent des aspects allant des normes de qualité à l'enrichissement nutritionnel, notamment :

- Décret n° 2-19-144 du 8 kaada 1440 (11 juillet 2019) relatif à la qualité et la sécurité sanitaire de certains produits alimentaires commercialisés issus des céréales.
- Arrêté conjoint du ministre de l'Économie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme et du ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts fixant les conditions d'achat du blé tendre destiné à la fabrication du blé subventionné et aussi les conditions de fabrication du blé précité, de mouture et de commercialisation.

- Arrêté du ministère de l'Agriculture, de la Mise en Valeur Agricole n°431-97 du 08 kaada 1417 (18 mars 1997) fixant les conditions de déclaration d'installation de minoteries industrielles nouvelles, de la remise en marche de minoteries arrêtées mais encore munies de leur outillage ou de la transformation des minoteries existantes ;
- Arrêté du ministre de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts n° 2698-20 du 18 rabii I 1442 (4 novembre 2020) fixant les dénominations et les caractéristiques des produits issus de la mouture des grains du blé commercialisés ;
- Arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts et du ministère de la Santé n°441-19 du 09 kaada 1440 (12 juillet 2019) fixant les caractéristiques des farines de blé tendre enrichies d'un composé fer-vitamines;
- Circulaire n°004/97 du 21 mai 1997 du ministre de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, relative à l'utilisation des produits correcteurs de la qualité de farine utilisée en panification ;
- Circulaire conjointe du 24 avril 2002, du ministre de la Santé et du ministre de l'Agriculture, du Développement Rural et des Eaux et Forêts relative à l'enrichissement de la farine.

1.4 Sur le plan des subventions accordées

Dans le cadre de la régulation de la filière céréalière au Maroc, un corpus législatif et réglementaire a été mis en place afin d'établir les conditions de subvention et de compensation. Ces réglementations visent à soutenir les producteurs, à garantir la sécurité alimentaire et à réguler le marché des céréales, notamment le blé tendre. Voici un aperçu des principales dispositions en vigueur :

- Arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'Économie et des Finances, et du ministre de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts n°1732-19 du 29 ramadan 1440 (04 juin 2019) fixant les conditions d'achat du blé tendre destiné à la fabrication des farines subventionnées, ainsi que les conditions de fabrication, de conditionnement et de mise en vente desdites farines.
- Arrêté n°2318-09 du 28/08/2009 définissant les produits de blé tendre et de blé dur fabriqués et mis en vente par la minoterie industrielle et fixant leurs caractéristiques.
- Circulaire conjointe n° 6 du 15/06/2001 arrêtant les modalités de répartition, de production et de livraison du contingent de la farine nationale de blé tendre et de la farine spéciale destinée aux provinces du sud.
- Circulaire conjointe n° 1 du 19 rabii II 1424 (19 juin 2003) complétant et modifiant la circulaire conjointe n° 6 du 22 rabii I 1422 (15 juin 2001) arrêtant les modalités de

répartition, de production et de livraison du contingent de la farine nationale de blé tendre et de la farine spéciale destinée aux provinces du sud.

- Circulaire conjointe n° 1/14 du 11 février 2014 modifiant la circulaire n°6 du 22 rabii I 1422 (15 juin 2001) arrêtant les modalités de répartition, de production et de livraison du contingent de la FNBT et de la farine spéciale destinée aux provinces du Sud, telle qu'elle a été complétée et modifiée par la circulaire conjointe n°1 du 19 rabii II 1424 (19 juin 2003).
- Circulaire n° 423/ONICL du 29 avril 2022, relative aux modalités d'octroi d'une prime de stockage pour le blé tendre et le blé dur.
- Circulaire n° 451/DC-DCML du 23 juin 2023, relative à la prime forfaitaire du blé tendre importé période du 1^{er} juillet 2023 au 30 septembre 2023.

1.5 Sur le plan sanitaire

Dans ce cadre, plusieurs textes juridiques ont été adoptés pour garantir la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ces mesures réglementaires visent à protéger la santé publique, assurer la qualité des aliments et encadrer les pratiques commerciales dans le secteur agricole. Les textes suivants illustrent les principales dispositions en vigueur :

- Loi n°28-07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, promulguée par le dahir n°1-10-08 du 26 safar 1431 (11 février 2010) ;
- Loi n°13-83 relative à la répression des fraudes sur les marchandises, promulguée par dahir n°1-83-108 du 9 moharrem 1405 (5 octobre 1984) ;
- Décret n°2-10-473 du 7 chaoual 1432 (6 septembre 2011) pris pour l'application de certaines dispositions de la loi n°28-07 relative à la sécurité sanitaire des produits alimentaires ;
- Décret n°2-12-389 du 11 jourmada II 1434 (22 avril 2013) fixant les conditions et les modalités d'étiquetage des produits alimentaires ;
- Arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et de la pêche maritime et du ministre de la santé n°1795-14 du 14 rejeb 1435 (14 mai 2014) fixant la liste et les limites des additifs alimentaires autorisés à être utilisés dans les produits primaires et les produits alimentaires, ainsi qu'aux indications que doivent porter leurs emballages ;
- Arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et du ministre de la Santé n°983-13 du 9 jourmada I 1434 (21 mars 2013) fixant les formes et modalités de la surveillance médicale du personnel des établissements et entreprises du secteur alimentaire ainsi que la liste des maladies et infections susceptibles de contaminer les produits alimentaires ;
- Arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime n°244-13 du 4 rabii I 1434 (16 janvier 2013) relatif à l'autorisation et l'agrément sur le plan sanitaire des

établissements et entreprises du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire autres que la vente au détail et la restauration collective ;

- Arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et du ministre de la Santé n°156-14 du 15 rabia I 1435 (17 janvier 2014) fixant les limites maximales autorisées de résidus des produits phytosanitaires dans ou sur les produits primaires et les produits alimentaires ;

- Arrêté conjoint du ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et du ministre de la Santé n°1643-16 du 23 chaabane 1437 (30 mai 2016) fixant les limites maximales autorisées des contaminants dans les produits primaires et les produits alimentaires ;

- Décret n°2-22-136 du 16 chaoual 1443 (17 mai 2022) relatif à la qualité et la sécurité sanitaire du couscous et des pâtes alimentaires commercialisés ;

- Arrêté du ministre de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts n°3092-22 du 19 rabii II 1444 (14 novembre 2022) fixant les spécifications physiques et chimiques auxquelles doivent répondre le couscous et les pâtes alimentaires.

2. Principales dispositions

2.1 Dispositions régissant le fonctionnement des minoteries

a. Loi n° 12-94 relative à l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses

En ce qui concerne le commerce des céréales et des légumineuses, la loi n° 12-94 a instauré la liberté pour les minoteries industrielles et artisanales de s'approvisionner librement sur le marché, à condition de déclarer régulièrement leurs opérations à l'Office. De plus, cette loi stipule que l'installation de nouvelles minoteries, la remise en marche de minoteries arrêtées, et la transformation des minoteries existantes sont autorisées sous réserve d'une déclaration écrite déposée à l'Office.

Enfin, la loi stipule que les exploitants de minoteries industrielles doivent se constituer en associations professionnelles régionales, regroupées au sein de la Fédération Nationale de la Minoterie. Cette fédération fournit des avis techniques à l'administration et contrôle l'activité des minoteries industrielles dans les domaines techniques, administratif et financier. En outre, la vente de la farine de blé tendre produite localement par les minoteries industrielles donne droit à des primes compensatrices de la part de l'Office, calculées selon les conditions fixées par l'administration pour chaque campagne. L'importation et l'exportation des céréales, des légumineuses et de leurs dérivés sont également libres, sous réserve des réglementations en vigueur.

b. Décret n° 2-96-305 pris pour l'application de la loi n° 12-94

Le décret n° 2-96-305 du 30 juin 1996, portant application de la loi n° 12-94 relative à l'Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses (ONICL), précise que la création ou la transformation de nouvelles minoteries doit être déclarée à l'Office conformément aux conditions fixées par arrêté ministériel. Les conditions d'achat, de fabrication, et de vente de la farine de blé tendre subventionnée sont également encadrées par des arrêtés conjoints.

Enfin, le décret délègue des pouvoirs réglementaires au ministre de l'Agriculture, notamment l'approbation des statuts des associations professionnelles et la désignation des commissaires du gouvernement auprès de la Fédération Nationale de la Minoterie. Les infractions aux dispositions de la loi n° 12-94 et de ses textes d'application sont constatées par des agents commissionnés et assermentés de l'ONICL ainsi que par des fonctionnaires des douanes, de la répression des fraudes, et des ministères concernés.

c. Loi n° 13-83 relative à la répression des fraudes sur les marchandises

Cette loi spécifie, dans son article 17, les types de produits de céréales pour lesquels la dénomination de farine accompagnée ou non de l'indication de l'espèce de céréales ou autre d'où la farine provient, s'applique. Elle stipule également que les caractéristiques auxquelles doivent répondre les farines de blé tendre et de blé dur sont fixées par arrêté ministériel du ministre de l'Agriculture.

2.2 Dispositions régissant la commercialisation et la production des céréales et légumineuses

a. Décret n° 2-19-144 relatif à la qualité et la sécurité sanitaire de certains produits alimentaires commercialisés issus des céréales

Ce décret fixe les conditions relatives à la qualité et la sécurité sanitaire de certains produits alimentaires commercialisés issus de la mouture des grains de céréales. Il s'agit notamment de l'interdiction de commercialiser lesdits produits que sous les dénominations fixées par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'agriculture qui définira également les caractéristiques auxquelles ces produits doivent répondre.

Le décret stipule également que les farines de blé tendre commercialisées doivent être enrichies d'un composé fer-vitamine, à l'exception de certaines farines et selon les modalités et exigences stipulées par l'article 5 du même décret. Ce dernier impose également l'obtention d'une autorisation sanitaire par les établissements et entreprises de production, de traitement, d'emballage, de conditionnement, de distribution, de transport, d'entreposage et de conservation des produits issus des céréales, y compris les minoteries artisanales.

b. Décrets n° 2-96-298 instituant au profit de l'ONICL une taxe de commercialisation des céréales et des légumineuses

Ce décret, modifiés à plusieurs reprises, notamment par le décret n° 2-00-363 du 28/06/2000 et le décret n° 2-13-821 du 10/11/2014, institue au profit de l'ONICL une taxe parafiscale de commercialisation des céréales et légumineuses, perçue :

- à la transformation par les industries utilisatrices concernant les blés, les orges, le maïs et le riz ;
- à la commercialisation pour les légumineuses et autres céréales.

2.3 Dispositions régissant les farines subventionnées

L'arrêté conjoint du ministre d'État à l'Intérieur, du ministre des Finances et des Investissements Extérieurs, ainsi que du ministre de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, détermine les conditions d'achat du blé tendre destiné à la production de la farine subventionnée, ainsi que les exigences relatives à sa fabrication, son conditionnement et sa mise en vente. Il est publié à l'occasion de chaque campagne agricole afin d'encadrer ces différentes modalités.

Cet arrêté stipule que l'achat de blé tendre est soumis à des appels d'offres lancés par l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses. Le prix de cession à la minoterie est fixé à 258,8 Dirhams/quintal, avec des ajustements opérés par l'Office en fonction des résultats des appels d'offres. Les éléments de calcul du prix de revient de la farine subventionnée comprennent des frais d'approche, une marge de mouture, et des taxes spécifiques, avec des taux d'extraction déterminés pour différentes qualités de farine.

Les prix de vente de la farine subventionnée sont également fixés, avec des tarifs spécifiques pour les provinces sahariennes. Les frais de transport du blé et de la farine subventionnée sont pris en charge par l'Etat. Le conditionnement de la farine doit se faire dans des sacs de 50 kg avec une bande verte et des scellés au plomb, et les minoteries peuvent utiliser soit des sacs consignés soit des sacs perdus, dont le coût peut être répercuté sur le consommateur.

IV. Les acteurs de la chaîne de valeur céréalière

La filière céréalière est caractérisée par l'intervention d'une multitude d'acteurs tout au long de la chaîne de valeur depuis la production jusqu'à la consommation. Ces acteurs sont classés comme suit :

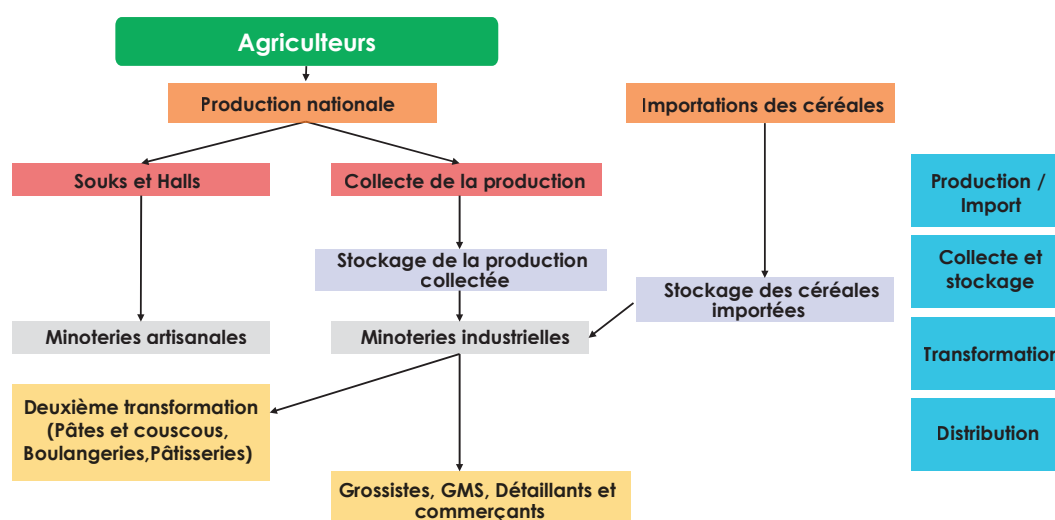
1. Les acteurs de support

Ils fournissent des services support aux opérateurs de la chaîne et regroupent les fournisseurs d'intrants pour la production, les entreprises de semences, les banques et assurances, les sociétés d'électricité, les transporteurs, les services de développement du business et conseillers financiers et auditeurs.

2. Les acteurs opérationnels

Les acteurs intervenant dans cette chaîne de valeur sont les suivants :

Figure 13: Intervenants de la chaîne de valeur céréalière



Source : Élaborée par le Conseil de la Concurrence

2.1 Les agriculteurs locaux : un maillon essentiel mais fragile

Les agriculteurs constituent le premier maillon de la chaîne de valeur du secteur meunier. Leur rôle est crucial, car la disponibilité, la qualité et le volume de la production des céréales impactent directement l'approvisionnement des minoteries et, par extension, le besoin en importation et la production de farine. Cependant, ce maillon vital est confronté à de nombreux défis structurels et environnementaux.

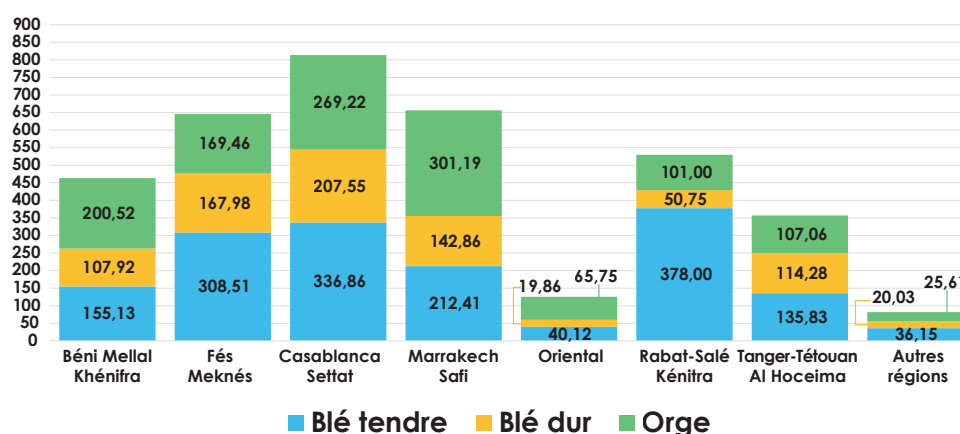
Au cours des cinq dernières années, la production nationale de céréales a connu de fortes fluctuations. En 2022/2023, le blé tendre représentait 54% de la production totale, suivi du blé dur à 21% et de l'orge à 24%⁴². Ces proportions sont restées relativement stables par rapport aux années précédentes, bien que les superficies cultivées aient varié. Par exemple,

⁴² Données recueillis auprès de l'ONICL, 2024.

la surface consacrée au blé tendre est passée de 1,69 million d'hectares en 2018/2019 à 1,88 million d'hectares en 2020/2021, avant de diminuer à 1,60 million d'hectares en 2022/2023. Cette tendance s'explique notamment par une succession de sécheresses et une absence de motivation des agriculteurs à cultiver des céréales qui dépendent fortement de la pluviométrie.

La répartition régionale de la production montre également des disparités significatives. Les principales régions productrices de céréales, Casablanca-Settat, Marrakech-Safi, Fès-Meknès, Rabat-Salé-Kénitra et Beni Mellal-Khénifra, dominent en termes de surfaces cultivées, notamment pour le blé tendre et le blé dur. Pour l'orge, les régions de Marrakech-Safi, Casablanca-Settat et Béni Mellal-Khénifra se distinguent par leurs vastes superficies dédiées à cette culture. À l'inverse, des superficies plus modestes sont observées dans d'autres régions comme l'Oriental, où les rendements restent inférieurs (Figure 14).

Figure 14. Répartition régionale de la superficie cultivée en céréales en milliers d'hectares (Compagne 2022/2023)

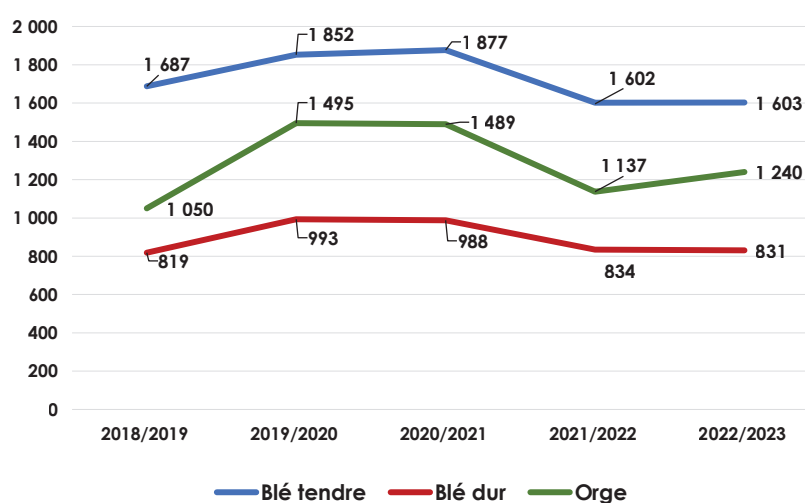


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le ministère de l'agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural, des Eaux et Forêts⁴³

De plus, l'atomisation des exploitations agricoles complique la compétitivité de la filière : 73,7% des exploitations céréalières couvrent moins de 5 hectares, ce qui ne représente que 25% des surfaces totales. Les grandes exploitations, bien que rares (moins de 1% des unités agricoles), concentrent 15% des terres céréalières. Cette fragmentation, combinée à des équipements agricoles souvent obsolètes, freine la productivité (Figure 15).

⁴³ Les autres régions sur le graphe comprennent : la région Drâa-Tafilalet (30,51 kha), la région Souss-Massa (12,98 kha) et la région Guelmim-Oued Noun (2,16 kha).

Figure 15: Evolution de la superficie cultivée en céréales pour les 5 dernières années (en milliers d'hectares)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par la FIAC

S'ajoute à cela, un détournement des agriculteurs vers les productions à plus forte valeur ajoutée, telles que les fruits rouges ou les tomates, qui offrent des rendements économiques plus attractifs, au détriment des cultures céréalières. Ces dynamiques, combinées aux aléas climatiques, posent des défis pour la durabilité du premier maillon de la chaîne de valeur.

Ainsi, les producteurs de céréales sont au cœur du secteur meunier, mais ils font face à des contraintes structurelles et climatiques importantes. Pour renforcer leur rôle et améliorer l'efficacité de la chaîne de valeur, il est nécessaire de répondre à ces enjeux, notamment en termes de mécanisation, d'organisation des exploitations et de gestion des ressources en eau. Une meilleure intégration de ces producteurs est essentielle pour garantir la compétitivité et la durabilité du secteur meunier marocain.

• Évolution de la productivité céréalière au Maroc : progrès réalisés et défis persistants

La productivité agricole, et plus spécifiquement le rendement par hectare, constitue un indicateur central dans l'évaluation de la performance du secteur agricole. Elle mesure la quantité de production obtenue par unité de surface cultivée, selon un calcul simple : le rapport entre la production totale et la superficie utilisée. Ce rendement est généralement exprimé en quintaux par hectare (Qx/Ha) ou en kilogrammes par hectare (kg/Ha), et reflète non seulement l'efficacité des pratiques agricoles, mais aussi la capacité du secteur à répondre aux besoins alimentaires de la population.

Au Maroc, les données disponibles révèlent une évolution positive du rendement céréalier au cours des deux dernières décennies. Entre 2003 et 2019, ce rendement a progressé de manière significative, passant de 12 à 17 quintaux par hectare, soit une hausse de 42%. Cette

amélioration résulte de multiples efforts déployés en matière de modernisation du secteur et d'adoption de pratiques agricoles plus performantes.

Parmi les leviers ayant contribué à cette dynamique, l'utilisation accrue de semences certifiées a joué un rôle notable, comme en témoigne la campagne agricole 2020-2021. Ces semences, sélectionnées pour leur qualité génétique et leur adaptation aux conditions climatiques locales, ont permis d'augmenter sensiblement les rendements. Parallèlement, l'introduction progressive de la mécanisation et de technologies modernes, telles que le semis direct ou les techniques de conservation des sols, a renforcé l'efficacité de la production céréalière, en particulier dans les zones agricoles structurées.

Toutefois, malgré ces avancées, la productivité céréalière nationale reste relativement faible comparée aux standards internationaux, où les rendements peuvent dépasser largement les 30 à 50 quintaux par hectare selon les pays. Cette contre-performance s'explique par une série de contraintes structurelles et socio-économiques persistantes.

Les aléas climatiques, notamment les sécheresses répétitives et les fluctuations extrêmes de température, affectent régulièrement les campagnes agricoles et compromettent les efforts de productivité. À cela s'ajoute une forte dépendance aux importations de céréales, qui expose le pays à la volatilité des marchés internationaux et souligne l'urgence de renforcer la production locale.

Un autre facteur structurel pèse sur les performances du secteur : la réduction progressive de la superficie cultivée en céréales. Celle-ci est passée de 5,35 millions d'hectares en 2008 à seulement 3,65 millions en 2019, limitant mécaniquement le potentiel de production nationale. En outre, l'atomisation des exploitations agricoles constitue un frein indirect mais important à l'amélioration de la productivité. En morcelant le foncier en petites parcelles, elle complique l'accès à la mécanisation, ralentit l'adoption des innovations technologiques et entrave une gestion optimale des ressources. Cette fragmentation rend difficile l'utilisation rationnelle des machines agricoles, réduisant ainsi l'efficacité du travail et l'impact des investissements technologiques. Elle engendre également une gestion moins efficiente des intrants agricoles tels que l'eau ou les engrais, notamment en raison du faible accès des petits agriculteurs aux ressources financières, aux formations techniques et aux services d'accompagnement.

Par ailleurs, le faible pouvoir d'achat des agriculteurs limite considérablement leur capacité à accéder aux intrants améliorés, comme les semences sélectionnées ou les équipements agricoles modernes. Ce manque de moyens empêche une adoption à grande échelle des pratiques et technologies susceptibles d'améliorer durablement la productivité. À cela s'ajoute une insuffisance notable en matière de formation et de technicité chez de nombreux exploitants agricoles. Ce déficit de compétences constitue un frein à l'appropriation des

innovations et à l'optimisation des pratiques culturelles, d'autant plus difficile à corriger que l'atomisation du tissu agricole complique tout effort généralisé d'encadrement ou d'accompagnement.

Enfin, la paupérisation croissante de la population rurale aggrave cette situation. L'insécurité économique et sociale dans laquelle vivent de nombreux petits exploitants constitue une barrière majeure à tout projet de transformation structurelle du secteur. Dans un contexte où la survie économique prévaut sur l'investissement de long terme, les marges de manœuvre pour améliorer les rendements agricoles restent très limitées.

Ainsi, bien que des progrès substantiels aient été enregistrés en matière de rendement céréalier, ils demeurent en deçà des performances internationales et fragilisés par des obstacles multiples.

2.2 Les importateurs de céréales

Dans un contexte de sécheresses successives, les importateurs de céréales jouent un rôle central dans la chaîne de valeur de la minoterie. Contrairement à d'autres pays de la région du nord de l'Afrique, comme l'Algérie et l'Égypte, où l'État est très impliqué dans la gestion des importations, le Maroc se caractérise par une gestion des flux d'importation assurée par des entreprises privées. Entre 2018 et 2023, la production nationale du Maroc a représenté en moyenne 43% de sa demande en blé tendre, 59% en blé dur, 69% en orge et 0% en maïs. Le taux global de couverture de la demande de céréales par la production nationale était de 42%, faisant du Maroc un importateur structurel de ces produits en raison de l'insuffisance de la production nationale pour satisfaire la demande locale.

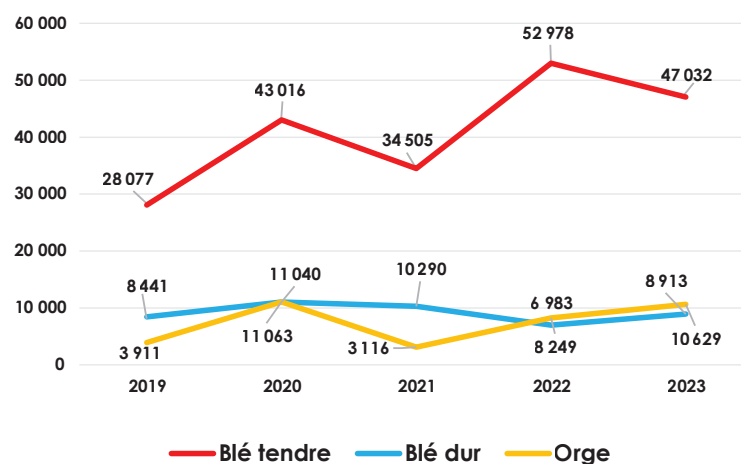
Le marché mondial des céréales est soumis à l'interaction entre l'offre et la demande. Les facteurs clés de l'offre sont la production, les importations et le stock initial qui représente les réserves disponibles au début de chaque cycle de production. De l'autre côté de la demande, ce sont la consommation nationale et les exportations qui entrent en jeu. La consommation et l'utilisation sont dictées par la croissance démographique et les divers usages de céréales, qu'ils soient alimentaires, fourragers ou industriels alors que les exportations permettent de redistribuer les excédents de production vers les marchés déficitaires.

En plus du jeu de l'offre et de la demande, divers facteurs tels que les conditions climatiques, les rendements agricoles, les niveaux de production, les stocks initiaux et les besoins de consommation, influencent la stabilité du marché. En effet, les fluctuations des prix sur les marchés internationaux, souvent causées par des changements dans l'offre et la demande ou des événements imprévus, créent une volatilité qui affecte producteurs, commerçants et consommateurs.

Cette volatilité est aussi accentuée par des perturbations et fluctuations des taux de change qui impactent également les coûts des transactions internationales, rendant les céréales plus ou moins compétitives selon les variations monétaires. La gestion de tous ces facteurs dans le cadre de politiques agricoles et commerciales incluant les subventions, les restrictions à l'exportation et les régulations de marché, peuvent modifier les dynamiques d'offre et de demande, affectant ainsi les prix et la disponibilité des céréales à l'échelle mondiale et anticiper et atténuer les perturbations du marché.

L'évolution des importations de céréales au fil des années révèle des tendances distinctes pour chaque type de céréale. Le blé tendre montre une tendance générale à la hausse avec des variations marquées, indiquant des fluctuations importantes d'une année à l'autre qui sont principalement liées aux variations dans la production nationale et les conditions du marché international. Le blé dur présente une stabilité relative, bien que de légères augmentations et diminutions soient observées. Quant à l'orge, une tendance plus variable est constatée avec des augmentations et des diminutions significatives (Figure 16).

Figure 16: Evolution des importations de céréales par type
(en milliers de quintaux)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

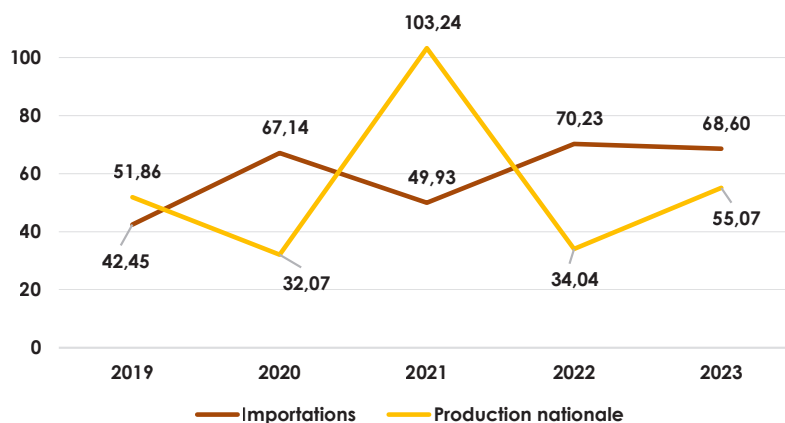
L'analyse des comportements des importateurs révèle deux grandes tendances. D'une part, environ la moitié des importateurs de céréales montrent une grande régularité, assurant une présence constante sur le marché. Ces acteurs structurants stabilisent le secteur. D'autre part, une autre portion d'acteurs, bien que nombreux, présentent une activité plus irrégulière, alternant entre des périodes d'importation active et des pauses prolongées.

Cette diversité des profils reflète une certaine flexibilité du marché, mais met également en lumière les risques potentiels d'une concentration excessive, où un nombre limité d'acteurs jouent un rôle déterminant dans l'approvisionnement des minoteries et aussi dans la sécurité alimentaire nationale.

Par ailleurs, les importations marocaines en céréales ont montré, sur la période 2019-2023, une tendance relativement stable, oscillant autour de 50 à 70 millions de quintaux, avec une augmentation notable en 2022 (70,23 millions de quintaux) et une légère baisse en 2023 (68,60 millions de quintaux). En revanche, la production nationale a connu des fluctuations beaucoup plus marquées, atteignant un pic en 2021 (103,24 millions de quintaux), suivi d'une forte chute en 2022 (34,04 millions de quintaux) et d'une légère reprise en 2023 (55,07 millions de quintaux).

Il en ressort que le Maroc est désormais un importateur structurel de céréales, indépendamment des variations de sa production nationale. Même lors des années de bonne récolte (comme en 2021), les importations restent significatives, ce qui souligne la dépendance du pays aux marchés internationaux pour répondre à la demande croissante en céréales, essentielle à la sécurité alimentaire nationale. Cette réalité impose une réflexion stratégique sur l'amélioration de la résilience agricole et la gestion des importations.

Figure 17: Evolutions des volumes globaux des importations et de la production nationale sur la période 2019-2023 (en millions de quintaux)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL et la FIAC

2.3 Les collecteurs, les commerçants et les stockeurs de céréales

Dans la chaîne de valeur du secteur meunier, les collecteurs et stockeurs de céréales constituent un maillon aussi important, jouant un rôle stratégique entre la production agricole et la transformation industrielle. Cependant, l'absence de recensement précis des collecteurs par l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL) complique la traçabilité et la valorisation de la production nationale, limitant ainsi la visibilité sur les quantités réellement collectées et leur destination finale.

Conformément à l'article 11 de la loi n° 12-94 relative à l'ONICL et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses, les collecteurs sont tenus de déposer une déclaration d'existence avant le démarrage de leurs activités. Celle-ci doit préciser notamment la

localisation et les caractéristiques des infrastructures destinées au stockage et au commerce des céréales.

Dans ce contexte, les coopératives agricoles marocaines (CAM) ont historiquement joué un rôle structurant dans le stockage et la gestion des céréales, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire nationale. Leur développement remonte à la période du protectorat français, marquée par la mise en place de structures destinées à organiser et soutenir les agriculteurs locaux.

Le 25 septembre 1928, la création des « Docks-silos coopératifs du sud du Maroc », siégeant à Casablanca, fut autorisée, suivie par celle des « Docks-silos coopératifs agricoles de la région de Meknès » le 6 août 1929. Ces entités avaient pour mission l'achat, le stockage, le conditionnement et la vente des récoltes des membres, favorisant ainsi une meilleure organisation du marché céréalier.

Pour renforcer cette dynamique, le dahir du 21 mai 1930 a autorisé la constitution d'une union des sociétés de docks-silos coopératifs, encourageant la collaboration entre ces structures. Par la suite, le dahir du 20 août 1935 sur le crédit mutuel et la coopération agricole a été promulgué, suivi du dahir du 24 avril 1937 relatif aux coopératives agricoles marocaines (CAM). Ces textes visaient à encadrer et promouvoir le mouvement coopératif agricole, en définissant notamment leurs modalités de fonctionnement et objectifs.

Les CAM ont joué un rôle central dans la stabilisation et la régulation des prix, garantissant un prix équitable pour les producteurs et facilitant l'accès aux intrants agricoles. Elles étaient également mobilisées par l'État pour des campagnes spécifiques, telles que la protection du cheptel.

En 1974, onze coopératives se sont regroupées pour former l'Union Nationale des Coopératives Agricoles Marocaines (UNCAM), chargée de définir les orientations stratégiques en matière de collecte, de distribution et d'importation de céréales. Bénéficiant d'un réseau étendu sur l'ensemble du territoire, elles ont facilité l'approvisionnement des agriculteurs en engrais et semences et amélioré les conditions de commercialisation de leurs récoltes.

Cependant, l'ouverture du marché des céréales en 1996, dans un contexte de libéralisation économique, a entraîné un bouleversement profond du secteur. Alourdies par des dettes et un important coût d'investissement, les coopératives ont perdu en compétitivité face à de nouveaux entrants privés, souvent allégés de contraintes structurelles et réglementaires. En l'absence d'un plan de restructuration adapté, plusieurs coopératives ont dû puiser dans leurs réserves financières, cédant progressivement leurs actifs pour subvenir aux besoins de leurs membres. Cette situation a conduit à la fermeture de plusieurs coopératives, notamment à Salé, Beni Mellal, Oued-Zem, Fès, Tétouan et Kénitra. Aujourd'hui, le paysage coopératif agricole a connu un profond déclin, marqué par la disparition des CAM.

a. Les circuits de collecte des céréales

La collecte de la production nationale de céréales s'organise autour de deux circuits distincts :

- Le premier est un circuit traditionnel, où la production est destinée à la consommation directe des ménages ainsi qu'à la vente dans les souks et halls locaux. Ce circuit maintient des méthodes de distribution et de commercialisation ancrées dans les pratiques locales, favorisant la proximité et l'accès direct des consommateurs aux produits agricoles.
- Le second circuit est un circuit moderne, où la collecte est organisée par des commerçants agréés, des organismes de stockage et des minoteries. Ce circuit utilise des infrastructures et des systèmes de logistique avancés et répond aux besoins des marchés plus structurés tel que celui des minoteries.

Ces deux circuits, bien qu'opposés dans leur structure, coexistent et répondent à des besoins spécifiques du marché. Le circuit traditionnel permet une distribution directe et locale, tandis que le circuit moderne s'inscrit dans une logique de transformation industrielle et de grande échelle.

Le système actuel de commercialisation des céréales souffre encore d'une multitude d'intermédiaires qui s'interfèrent pour priver les producteurs de certaines marges de gains supplémentaires. En outre, le souci de valorisation des produits des céréales pour l'assurance d'autres marges de gains complémentaires semble quasi-absent chez les producteurs et les intermédiaires.

b. Evolution des quantités collectées

L'évolution des quantités de la production nationale de céréales collectées par les organismes stockeurs et les minoteries industrielles entre 2019 et 2023 révèle des tendances marquées par des fluctuations notables. La collecte du blé tendre a connu des variations notables, avec un pic en 2021, correspondant à une année de production exceptionnelle. Cependant, les années suivantes ont vu une baisse de la collecte, en ligne avec une diminution de la production globale. Pour le blé dur, la collecte a suivi une trajectoire similaire, avec une augmentation en 2021, suivie d'une baisse, reflétant les variations de la production. L'orge a également montré des fluctuations importantes dans les quantités collectées, avec un sommet en 2021, suivi d'une diminution les années suivantes, alignée avec les variations de la production. Ces tendances indiquent une corrélation étroite entre les quantités collectées et la production globale, soulignant l'impact des conditions de récolte et des politiques de collecte sur les disponibilités pour le stockage et la transformation industrielle (Tableau 5).

Tableau 5. Evolution des quantités collectées par les organismes stockeurs et les minoteries industrielles par récolte (En milliers de quintaux)

Produits	2019	2020	2021	2022	2023
Blé tendre	11 176,59	3 996,06	15 573,84	1 434,00	1 711,85
Blé dur	152,04	52,52	291,90	92,66	98,99
Orge	39,28	57,30	825,04	199,60	81,17

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

c. Les prix d'achat de la production nationale

Les prix d'achat de la production nationale, notamment le blé tendre, le blé dur et l'orge, ont montré une évolution significative, influencée par des facteurs internes (production nationale, conditions climatiques, coûts de production) et externes (fluctuations des marchés internationaux, crises économiques ou climatiques) (Tableau 6).

Tableau 6. Prix de vente de la récolte nationale

Campagne Agricole	Blé tendre (DH/QL)	Blé dur (DH/QL)	Orge (DH/QL)
2007/2008	319	383	323
2008/2009	272	344	274
2009/2010	249	273	183
2010/2011	256	289	222
2011/2012	262	320	309
2012/2013	285	340	310
2013/2014	258	321	288
2014/2015	255	320	260
2015/2016	260	366	245
2016/2017	265	375	290
2017/2018	254	310	240
2018/2019	254	310	240
2019/2020	307	360	347
2020/2021	257	422	403
2021/2022	272	458	376
2022/2023	431	648	434

Source : ONICL

Bien que les données de l'ONICL offrent une référence pour suivre l'évolution des prix de vente de la récolte nationale, il est important de les apprécier à la lumière des réalités du terrain, qui peuvent varier selon la qualité et la quantité des produits livrés. En effet, les années 2022 à 2024 se sont caractérisées par des changements notables, notamment l'entrée sur le marché des usines d'aliments pour bétail, augmentant ainsi le prix d'achat et permettant aux agriculteurs d'avoir des prix de ventes bien supérieurs à ceux proposés par les minotiers et les organismes stockeurs.

Le prix du blé tendre a connu une progression constante mais mesurée, passant de 319 dirhams/quintal en 2007/2008 à 431 dirhams/quintal en 2022/2023. Entre 2007 et 2012, les prix de vente sont restés proches des prix de référence, bien qu'ils aient souvent été légèrement inférieurs, notamment entre 2009 et 2011, en raison de sécheresses et de rendements insuffisants. Durant cette période, la stabilité relative des prix a permis de limiter les impacts négatifs pour les producteurs, grâce notamment au soutien public.

De 2013 à 2018, les prix de vente ont continué à évoluer en dessous des prix de référence, mais avec des écarts modérés. Cette stabilité s'explique par une régulation efficace et une production mieux maîtrisée, soutenues par des subventions. Cependant, depuis 2019, la tendance s'est inversée : les prix de vente ont progressivement dépassé les prix de référence, atteignant un écart sans précédent en 2022/2023, où le prix du blé tendre a dépassé de 131 dirhams/quintal le prix de référence de 300 dirhams/quintal.

En ce qui concerne le blé dur, son évolution a été beaucoup plus marquée. En 2007/2008, son prix moyen était de 383 dirhams/quintal, et il a atteint 648 dirhams/quintal en 2022/2023, soit une hausse de plus de 69%. Cette augmentation s'explique notamment par :

- Une diminution des surfaces cultivées en blé dur, remplacées par d'autres cultures comme le blé tendre ou l'orge.
- Une demande accrue, liée à son rôle essentiel dans la fabrication de produits comme les pâtes et le couscous, largement consommés au Maroc.

Quant à l'orge, historiquement moins chère que le blé, elle a vu son prix passer de 323 dirhams/quintal en 2007/2008 à 434 dirhams/quintal en 2022/2023, soit une augmentation de 34%. Ce produit reste néanmoins plus abordable, bien qu'il subisse également l'impact des aléas climatiques et des coûts de production croissants.

d. Le rôle crucial du stockage

Le stockage joue un rôle important dans la chaîne de valeur meunière. En amortissant les fluctuations saisonnières de la production et de la demande, le stockage stabilise les prix et garantit un approvisionnement continu. Il protège également les céréales des facteurs environnementaux, maintenant leur qualité pour la consommation et la transformation. En termes de sécurité alimentaire, le stockage permet de constituer des réserves stratégiques pour faire face aux périodes de pénurie ou aux situations d'urgence.

Le stockage joue également un rôle essentiel dans la gestion des importations de céréales, en permettant de stocker les quantités importées jusqu'à ce qu'elles soient nécessaires, assurant ainsi un flux régulier et stable pour répondre à la demande interne.

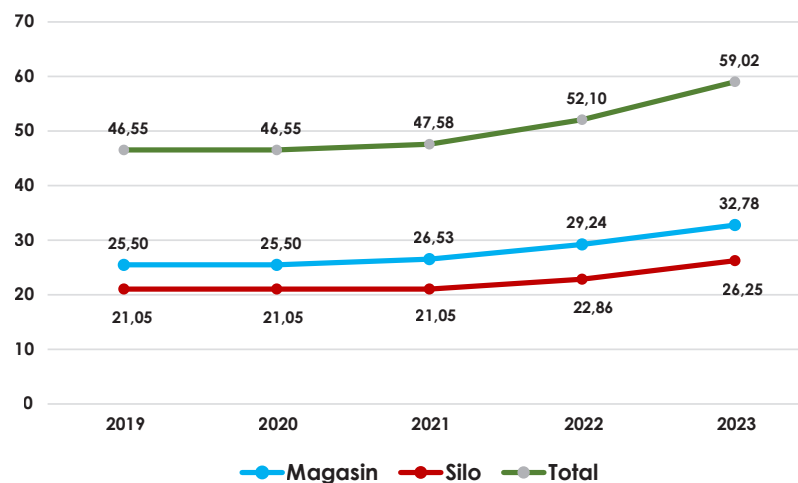
Sur le plan national, le nombre total d'organismes stockeurs de céréales a connu une augmentation constante durant les 5 dernières années, illustrant un développement continu et soutenu du secteur. En 2019, 240 organismes stockeurs étaient recensés, ce nombre est

passé à 248 en 2020, puis à 259 en 2021, atteignant 261 en 2022, et finalement 265 en 2023. Cette progression régulière témoigne des efforts visant à améliorer la capacité et l'efficacité de stockage pour répondre aux besoins croissants du marché meunier.

Avant de présenter l'évolution des capacités de stockage des céréales au niveau national, il y a lieu de faire la distinction entre deux types de stockage qui diffèrent considérablement en termes de stockage des céréales, chacun offrant des avantages spécifiques adaptés à divers besoins, à savoir : le stockage en magasins et le stockage en silos. Les magasins, souvent situés à proximité des zones de production, sont des structures de stockage de surface qui permettent un accès facile et rapide aux céréales. Ils sont particulièrement adaptés pour le stockage à court terme et pour les volumes plus modestes, facilitant les opérations de chargement et de déchargement. En revanche, les silos sont des structures verticales, souvent en béton ou en métal, conçues pour le stockage à long terme et à grande échelle. Ils offrent une protection supérieure contre les intempéries, les ravageurs et les conditions environnementales défavorables, assurant ainsi la préservation de la qualité des céréales sur des périodes prolongées. Les silos sont également équipés de systèmes de ventilation et de contrôle de la température, ce qui permet de maintenir des conditions optimales pour le stockage des céréales.

La capacité nationale de stockage a augmenté de manière significative, passant de 46,55 millions de quintaux en 2019 à 59,02 millions de quintaux en 2023. Ainsi, la capacité de stockage dans les magasins est restée stable à 25,50 millions de quintaux de 2019 à 2020, puis a progressivement augmenté pour atteindre 32,78 millions de quintaux en 2023. Quant à la capacité de stockage dans les silos, elle a également commencé de manière stable à 21,05 millions de quintaux de 2019 à 2021, avant d'augmenter progressivement pour atteindre 26,25 millions de quintaux en 2023. Bien que l'augmentation soit plus modérée que celle des magasins, elle montre une tendance à la hausse (Figure 18).

Figure 18: Evolution de la capacité de stockage des organismes stockeurs



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

L'analyse des capacités de stockage des céréales au niveau régional révèle des disparités significatives dans leur évolution. La région de Casablanca-Settat se distingue par une augmentation marquée, avec une évolution accumulée de la capacité de stockage, entre 2019 et 2023, de 6,25 millions de quintaux. Cette augmentation, pour la même région, est observée dans les deux types de stockage, magasins et silos, ce qui pourrait s'expliquer par sa proximité des zones d'importation des céréales et son rôle clé dans le commerce et la distribution des céréales au niveau national. En revanche, des régions comme l'Oriental et Tanger-Tétouan-Al Hoceima montrent une stabilité des capacités de stockage.

Tableau 7: Evolution de la répartition régionale des capacités de stockage
(en En milliers de quintaux)

Région	Type de stockage	2019	2020	2021	2022	2023
Casablanca-Settat	Magasins	7 571,50	7 571,50	7 727,50	8 872,18	10 626,89
	Silos	10 812,00	10 812,00	10 812,00	11 722,80	14 002,80
	Total	18 383,50	18 383,50	18 539,50	20 594,98	24 629,69
Fès-Meknès	Magasins	8873,00	8 873,00	9 738,00	9 918,00	10 088,00
	Silos	3834,00	3 834,00	3 834,00	3 834,00	3 834,00
	Total	12 707,00	12 707,00	13 572,00	13 752,00	13 922,00
Souss-Massa	Magasins	2 028,00	2 028,00	2 028,00	2 778,00	3 378,00
	Silos	2 139,00	2 139,00	2 139,00	2 679,00	2 679,00
	Total	4 167,00	4 167,00	4 167,00	5 457,00	6 057,00
Rabat-Salé-Kénitra	Magasins	2 701,20	2 701,20	2 709,20	3 342,20	3 342,20
	Silos	930,00	930,00	930,00	1 162,00	1 162,00
	Total	3 631,20	3 631,20	3 639,20	4 504,20	4 504,20
Marrakech-Safi	Magasins	1 851,00	1 851,00	1 851,00	1 855,21	1 855,21
	Silos	1 769,00	1 769,00	1 769,00	1 898,98	2 626,48
	Total	3 620,00	3 620,00	3 620,00	3 754,19	4 481,69
L'Oriental	Magasins	1 103,70	1 103,70	1 103,70	1 103,70	1 103,70
	Silos	636,00	636,00	636,00	636,00	636,00
	Total	1 739,70	1 739,70	1 739,70	1 739,70	1 739,70
Beni Mellal-Khénifra	Magasins	730,00	730,00	730,00	730,00	1 744,60
	Silos	850,00	850,00	850,00	850,00	1 226,60
	Total	1 580,00	1 580,00	1 580,00	1 580,00	2 971,20
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	Magasins	639,00	639,00	639,00	639,00	639,00
	Silos	80,00	80,00	80,00	80,00	80,00
	Total	719,00	719,00	719,00	719,00	719,00
Total général		46 547,40	46 547,40	47 576,40	52 101,07	59 024,48

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

L'examen des types de stockage révèle que certaines régions, telles que Fès-Meknès et Souss-Massa, ont enregistré une croissance équilibrée entre les magasins et les silos. En effet, les silos sont souvent préférés pour le stockage à long terme grâce à leur capacité à protéger les céréales contre les risques sanitaires et les conditions climatiques, tandis que les magasins sont plus flexibles pour le stockage à court terme et la distribution rapide. À l'inverse, Casablanca-Settat se distingue par une augmentation plus prononcée des capacités de ses silos.

En conclusion, les collecteurs et stockeurs de céréales jouent un rôle essentiel dans la chaîne de valeur du secteur meunier, en assurant une collecte efficace et un stockage adapté aux besoins des différents segments du marché. Leur contribution permet d'assurer la stabilité des approvisionnements, tout en répondant aux défis posés par les fluctuations de la production nationale et les exigences du marché industriel.

2.4 Les acteurs de la 1^{ère} transformation : Les minoteries industrielles⁴⁴

La minoterie constitue un maillon central de la filière céréalière au Maroc. Il englobe, en grande partie, la transformation des céréales, en particulier le blé tendre, le blé dur et diverses autres céréales secondaires, en produits destinés à la consommation humaine. Cette transformation s'effectue à travers deux circuits distincts :

- Le circuit moderne : Il est composé de 146 minoteries industrielles. Ces installations de mouture procèdent à l'écrasement des céréales pour la commercialisation de produits tels que la farine et la semoule. Ce circuit représente environ 65% du volume total de blé écrasé au Maroc⁴⁵, s'appuyant en grande partie sur des importations de blé. Les minoteries industrielles sont soumises à une réglementation stricte, notamment la loi n° 12-94 (articles 14, 15 et 16), qui encadre leurs activités, particulièrement en ce qui concerne la production de la farine subventionnée (Farine Nationale de Blé Tendre - FNBT). Ces minoteries génèrent un chiffre d'affaires annuel moyen avoisinant les 20 milliards de dirhams et emploient près de 10 000 personnes ;
- Le circuit artisanal : Ce segment se compose d'environ 10 000 à 12 000 minoteries artisanales, principalement situées dans les zones rurales⁴⁶. Ces petites installations fournissent des services de mouture aux particuliers⁴⁷. La minoterie artisanale couvre environ 35% du volume total des écrasements, soit près de la moitié de la production nationale de céréales en fonction des campagnes céréalières. L'exercice de cette activité

⁴⁴ Ce maillon de la chaîne de valeur céréalière sera détaillé dans le chapitre 4 relatif à l'organisation et la structure du marché meunier

⁴⁵ FNM, analyse stratégique de la branche professionnelle « Minoterie Industrielle », GIAC Agroalimentaire et le cabinet Grant Thornton – 12 avril 2021

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ L'article 17 de la loi n°12-94 précitée.

nécessite uniquement un agrément des autorités locales, et les minoteries artisanales ne sont pas soumises aux mêmes exigences réglementaires que leurs homologues industrielles et ne sont pas agréées par l'ONICL ou l'ONSSA.

Le marché de la minoterie est de portée essentiellement nationale, avec une étendue géographique qui englobe à la fois les zones urbaines, desservies par les minoteries industrielles, et les zones rurales, où les minoteries artisanales sont majoritaires. Les activités de minoterie se répartissent également géographiquement en fonction de la répartition des cultures céréalières sur le territoire et des flux d'importations, en particulier pour le blé.

Toutefois, même si la minoterie artisanale est importante, il convient de souligner que l'absence de données officielles relatives à ce segment nous oblige à restreindre notre champ d'étude à la minoterie industrielle. En conséquence, notre étude se concentrera principalement sur les minoteries industrielles, dont les activités sont mieux documentées et encadrées par une réglementation claire, notamment la loi n° 12-94.

2.5 Les acteurs de la 2^{ème} transformation

La deuxième transformation est une industrie en forte mutation, composé notamment de producteurs de pâtes alimentaires, de couscous industriel, de biscuiterie et de boulangeries et pâtisseries.

Le marché de pâtes alimentaires et couscous connaît la présence de 20 unités de production des pâtes et 24 unités de production de couscous avec une production annuelle qui s'élève à 130.000 tonnes et les ventes de pâtes au Maroc affichent une croissance continue passant de 1.788,8 en MMAD en 2011 à 2 705,2 MMAD en 2019.

Aussi, la production marocaine du secteur de la Biscuiterie a connu une croissance constante avec une offre de produits des plus riches des secteurs des industries agroalimentaires. Majoritairement concentrée sur Casablanca, entre les mains de deux leaders du marché (Mondelez (31%) et Excelo (26%), par leurs marques respectives, sont responsables de près de 60% de la production nationale), des unités de production ont été créées à Fès, Meknès, Nador au Nord et Laayoune.

Par ailleurs, en 2022, le marché de la boulangerie et pâtisserie comprend près de 20.000 boulangeries (modernes et traditionnelles), avec un chiffre d'affaires de 36 millions de dirhams⁴⁸.

Enfin, la pâtisserie industrielle a connu, comme dans un grand nombre de pays, un fort développement depuis quelques années malgré un prix au kg plus important. La mauvaise qualité des farines et le manque de compétences biscuitières font que de nombreuses unités marocaines fonctionnent en deçà de leur capacité théorique alors que les unités étrangères, par l'optimisation des matières premières peuvent dépasser de plus de 30% la productivité théorique.

⁴⁸ Audition des représentants de la Fédération Nationale de la Boulangerie et Pâtisserie du Maroc en date du 25 mars 2024.

2.6 Les consommateurs et utilisateurs

En 2022, les céréales et leurs dérivés ne représentent plus que 12,5% des dépenses alimentaires des marocains, ce qui témoigne d'un panier alimentaire de plus en plus équilibré et diversifié. Cette tendance se manifeste tant en milieu rural qu'urbain, marquant une uniformisation progressive des comportements alimentaires.

La baisse de la consommation de céréales est observée aussi bien en zones rurales qu'urbaines, mais elle est plus marquée en milieu rural. En 2022, les taux de consommation des deux milieux tendent à converger, signe d'un alignement des habitudes alimentaires. Le recul des céréales dans le panier alimentaire marocain illustre un changement significatif dans les préférences alimentaires, avec un transfert vers des produits plus transformés.

Malgré cette baisse globale, la farine, toutes variétés confondues, reste le produit céréalier le plus consommé par les ménages marocains, représentant 44% du budget alloué aux céréales et dérivés. Parmi les différentes variétés, la farine de blé tendre domine avec 67% de la consommation totale de farines, soit environ 77,84 kg par personne et par an en équivalent grains. Cette préférence s'observe aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. La farine de blé dur, quant à elle, représente 30,7% de la consommation, tandis que d'autres types de farines (orge, maïs) occupent des parts plus modestes⁴⁹.

Outre la consommation directe de céréales et de farines, le secteur de la transformation secondaire joue un rôle croissant, notamment avec les produits tels que le couscous, les pâtes, la boulangerie-viennoiserie-pâtisserie, et la biscuiterie. Ces produits à base de céréales continuent de gagner en popularité auprès des consommateurs marocains.

3. Le régulateur : L'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL)

Tout au long de l'histoire du secteur céréalier au Maroc, plusieurs organismes ont été mis en place afin de réguler l'activité céréalière nationale. En 1937, l'Office chérifien Interprofessionnel de blé a été créé par le protectorat français, qui était chargé d'examiner toutes les mesures législatives et réglementaires visant à organiser la production, régulariser la vente et l'utilisation, et permettre le financement des récoltes de blé tendre et de blé dur afin d'assurer aux producteurs une rémunération équitable de leur travail.

En 1948, le champ d'intervention de l'Office, devenu « Office Chérifien des Céréales » (OCIC), a été étendu pour couvrir toutes les céréales. Il était chargé du contrôle du marché des céréales et la possibilité de procéder à des achats et cessions de blé tendre et de céréales.

Depuis 1973, le marché des céréales, légumineuses et leurs dérivés a continué à être réglementé conformément aux dispositions du dahir portant loi n°1-73-355

⁴⁹ Haut-Commissariat au Plan, Rapport de synthèse, Enquête nationale sur la consommation et les dépenses des ménages 2013/2014.

du 24 septembre 1973 élargissant les missions de l'OCIC pour englober les légumineuses sous sa nouvelle dénomination actuelle. Ce processus a été couronné en 1994 par le dahir n° 1-95-8 du 22 février 1995 portant loi n° 12.94 qui a levé toutes les restrictions et les contraintes qui affectaient les transactions, la détention, la circulation, l'importation et l'exportation des céréales et limite l'intervention directe de l'ONICL aux situations exceptionnelles.

Actuellement, l'ONICL est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'Agriculture et du ministère Chargé des Finances et administré par un Conseil composé pour moitié de représentants de l'Etat et pour l'autre moitié de représentants des professionnels.

3.1 Missions de l'ONICL

Le secteur céréalier et des légumineuses au Maroc est structuré autour de la loi n° 12-94 et de son décret d'application, qui établissent le cadre général de son fonctionnement. L'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuse, en tant qu'organisme régulateur, est chargé de missions diversifiées, classées en missions structurelles et conjoncturelles.

Dans le cadre de ses missions statutaires, l'Office est chargé :

- d'étudier les mesures législatives et réglementaires de nature à organiser le marché des céréales et des légumineuses, des sous-produits provenant de la transformation des céréales et des sous-produits qui en sont dérivés ;
- de contrôler et, s'il y a lieu, d'assurer l'exécution des législatives et réglementaires ;
- de constituer ou de faire constituer un stock de sécurité en céréales ;
- d'assurer la gestion et l'exploitation des silos à céréales portuaires existants et développer et créer d'autres capacités de réception des céréales⁵⁰ ;
- d'assurer la réalisation des opérations particulières d'importation et d'exportation que le Gouvernement décide de lui confier ;
- d'organiser et de gérer un système d'information sur les marchés céréaliers et de développer les données et les statistiques correspondantes.
- d'organiser la filière céréalière avec les professionnels⁵¹.

L'ONCIL assure également des missions conjoncturelles en cas de sécheresse, par la mise en place de programmes particuliers pour l'approvisionnement normal du pays notamment en orges et en aliments composés subventionnés.

⁵⁰ L'Office détient 76% du capital de SOSIPO, société assurant la gestion des silos à céréales portuaires à Casablanca, Safi, Nador et Agadir.

⁵¹ L'Office joue un rôle clé en fournissant une assistance technique, des informations, et un soutien à la modernisation des entreprises actives sur le marché des céréales et légumineuses. Il contribue également à la formation professionnelle et encourage la création d'associations professionnelles pour favoriser le dialogue entre les acteurs du secteur et l'Administration.

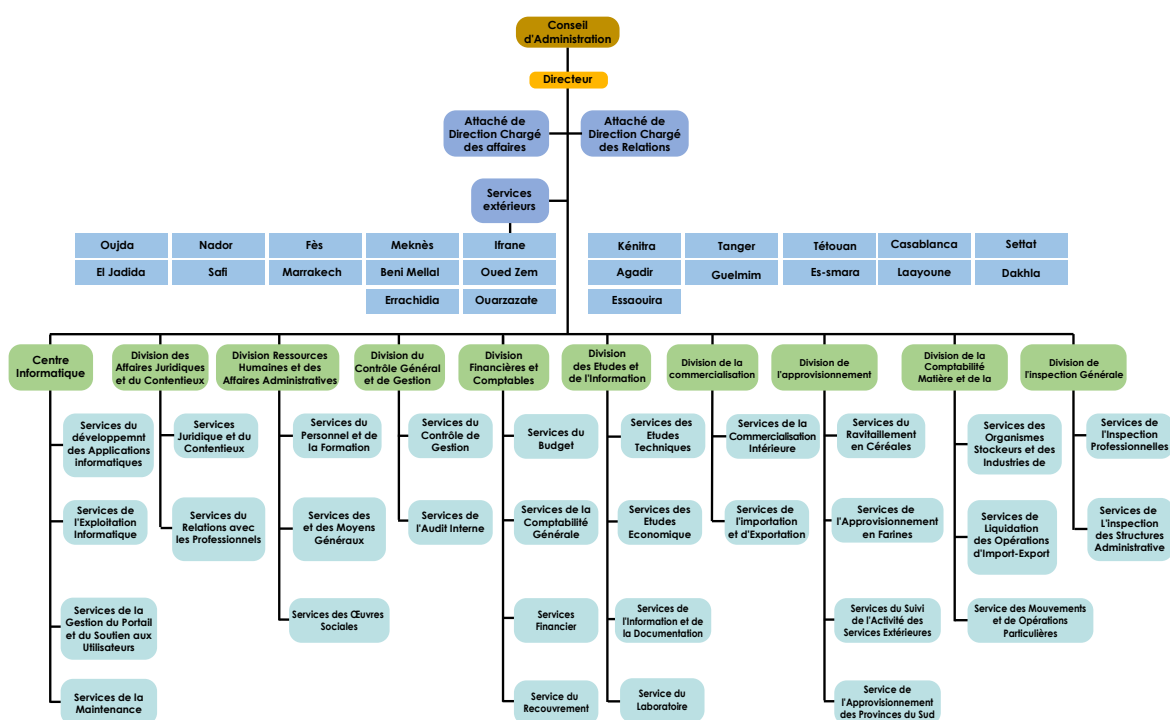
Aussi, il assure la gestion de l'approvisionnement des communes bénéficiaires en farines subventionnées. Et ce en lançant les appels d'offres pour approvisionner les minoteries en blé tendre pour la production des farines subventionnées. De même, il organise le transport des farines aux communes bénéficiaires.

S'ajoute à cela sa mission d'approvisionnement des provinces du sud du royaume.

3.2 Organisation et gouvernance de l'ONICL

L'organisation de l'ONICL est structurée autour d'une Direction Générale, d'un Conseil d'Administration, de divisions fonctionnelles spécialisées et d'un réseau régional. Le Directeur Général, nommé par le gouvernement, supervise les activités et garantit l'alignement de l'office avec les politiques de l'État, tandis que le Conseil d'Administration, composé de représentants publics et privés, définit les orientations stratégiques. Les divisions fonctionnelles assurent une gestion optimisée des céréales et légumineuses, couvrant des missions clés comme la régulation des marchés, le contrôle qualité et la gestion des partenariats, tout en favorisant l'efficacité et la réactivité opérationnelle. Le réseau régional complète cette structure en renforçant la coordination locale avec les acteurs économiques, garantissant ainsi la mise en œuvre des programmes de soutien, la gestion des stocks et la sécurité alimentaire du pays. Cette organisation flexible permet à l'ONICL de répondre aux défis régionaux et internationaux du secteur céréalier (Figure 19).

Figure 19: Organigramme de l'ONICL



Source : Site de l'ONICL⁵²

⁵² In <https://www.onicl.org.ma/portail/organisation/>

Les organes de gouvernance de l'ONICL assurent la supervision, la transparence et l'efficacité dans la réalisation de ses missions. Le Conseil d'Administration, présidé par le Chef du gouvernement ou son représentant, joue un rôle central en définissant les orientations stratégiques et en supervisant leur mise en œuvre. Il rassemble des représentants du gouvernement, du secteur privé, et des organisations professionnelles pour garantir une gouvernance équilibrée. La gestion quotidienne est confiée à la Direction Générale, dirigée par un Directeur Général, qui met en œuvre les décisions du Conseil d'Administration et supervise les activités de l'Office. Bien que l'ONICL bénéficie d'une autonomie opérationnelle, il agit sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, qui oriente les politiques sectorielles. Cette structure permet une coordination efficace entre les acteurs publics et privés tout en maintenant l'alignement avec les priorités nationales.

4. Les regroupements professionnels

Acteur clé de la filière céréalière au Maroc, la Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières (FIAC), dont fait partie la Fédération Nationale de la Minoterie (FNM), a été créée pour structurer, moderniser et renforcer la compétitivité du secteur, en alignement avec les objectifs du Plan Maroc Vert et à travers un contrat-programme signé avec le Gouvernement.

4.1 La Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières (FIAC)

Afin d'accompagner le développement économique du pays, et pour s'inscrire dans la vision stratégique du Plan Maroc Vert, à travers le contrat programme signé avec le Gouvernement, la filière céréalière, avec ses différentes composantes de l'amont à l'aval, s'est constituée le 31 mars 2010 en fédération interprofessionnelle ayant pour mission principale la mise à niveau de toute la filière céréalière. Cette mission de mise à niveau vise à intégrer la filière dans une dynamique de rentabilité économique en matière de développement agricole, et à la doter d'une vision globale pour en faire une filière compétitive.

Constitué conformément à la loi n° 03-12 relative aux interprofessions agricoles et halieutiques⁵³, au sens de son premier article les interprofessions agricoles et halieutiques sont des groupements de personnes morales de droit privé, à but non lucratif, créés volontairement entre les professionnels d'une même filière agricole ou halieutique. Ces interprofessions constituent un cadre de concertation de professionnels de la filière permettant son développement tout au long de la chaîne de valeur qui comprend les activités relatives à la production, la valorisation, la transformation et la commercialisation d'un produit ou d'un groupe de produits de même nature agricole ou halieutique.

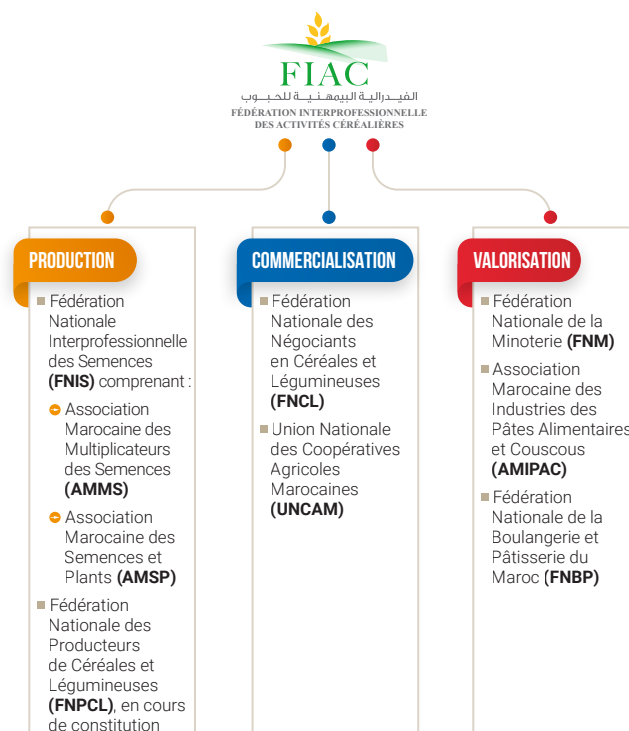
La Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières joue un rôle central dans la gestion et la régulation de la filière céréalière à travers plusieurs missions clés :

⁵³ Dahir n° 1-12-14 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012) portant promulgation de la loi n° 03.12 relative aux interprofessions agricoles et halieutiques.

- Organisation et développement de la filière : la FIAC structure la filière céréalière, améliore la productivité, et renforce la compétitivité grâce à la coordination et à la promotion des meilleures pratiques agricoles.
- Représentation des intérêts de la filière : elle représente la filière auprès des pouvoirs publics et institutions, et négocie des contrats-programmes pour définir les objectifs et moyens nécessaires à son développement.
- Renforcement des capacités et innovation : la FIAC soutient la formation, la recherche-développement, et l'introduction de technologies innovantes pour améliorer les rendements et la qualité des céréales.
- Gestion de la qualité et durabilité : elle veille à l'adoption de normes de qualité, encourage les certifications et promeut des pratiques agricoles durables, tout en limitant l'utilisation d'intrants chimiques.
- Encouragement de la politique contractuelle : la FIAC favorise les contrats interprofessionnels pour formaliser les relations économiques et instaurer des partenariats équitables et stables.
- Promotion des associations et coopératives régionales : elle dynamise les associations et coopératives régionales pour organiser la production locale et renforcer la performance collective de la filière.

La FIAC regroupe 8 organismes professionnels couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur, de la production agricole à la transformation et la distribution (Figure 20).

Figure 20: Organisation de la FIAC



Source : FNM, Annuaire professionnel des activités céréalières édition 2020⁵⁴.

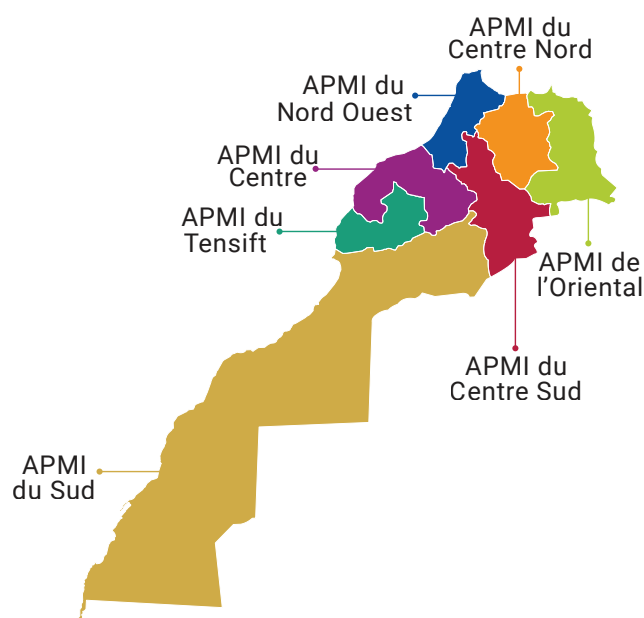
⁵⁴ FNM, Annuaire professionnel des activités céréalières édition 2020.

4.2 La Fédération Nationale de la Minoterie (FNM)

Créée par la loi n°12-94 promulguée par le Dahir du 22 février 1995, en remplacement de l'ancienne Association Professionnelle des Minotiers (APM) de 1937⁵⁵, la Fédération Nationale de la Minoterie (FNM) représente l'unique acteur institutionnel du secteur de la minoterie industrielle au Maroc.

Conformément à l'article 19, chaque région est tenue de constituer une Association Professionnelle de la Minoterie (APM), répondant aux critères de définition de la minoterie industrielle. Les statuts de ces associations doivent être approuvés par l'administration, avec pour condition qu'il ne peut exister qu'une seule association professionnelle par région. Ainsi, la FNM fédère sept associations régionales de la minoterie industrielle (APMI), conformément au texte juridique relatif à la création des régions (Figure 21).

Figure 21: Les membres de la FNM



Source : FNM, Annuaire professionnel des activités céréalières édition 2020⁵⁶.

Les missions principales de la Fédération Nationale de la Minoterie (FNM) consistent, d'une part, à assurer la représentation et la défense des intérêts des professionnels de la minoterie industrielle et, d'autre part, à définir les orientations stratégiques du secteur. À cet égard, la FNM accompagne ses membres dans leurs efforts de mise à niveau et met en place des

⁵⁵ Art. 20. «Les associations visées à l'article 19 ci-dessus, se constituent en une Fédération Nationale de la Minoterie régie par le dahir précité n° 1-58-376 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958), à l'exception de son article 5 et par les dispositions dérogatoires dudit dahir prévues par la présente loi. Les statuts de la Fédération Nationale de la Minoterie doivent être approuvés par l'Administration. L'Association Professionnelle de la Minoterie, créée par le dahir du 8 Kaâda 1355 (21 janvier 1937), sera dissoute de plein droit au jour de la création de la Fédération visée ci-dessus. L'ensemble de l'actif et du passif de ladite Association est transféré à la Fédération Nationale de la Minoterie qui est subrogée à ladite Association dans tous ses droits et obligations».

⁵⁶ FNM, Annuaire professionnel des activités céréalières édition 2020.

actions de conseil et d'assistance adaptées aux exigences de la profession. Le renforcement des outils d'information et de communication à destination des adhérents.

En application de l'article 21 de la loi précitée, la FNM est investie d'un rôle consultatif auprès des autorités administratives sur toute question d'ordre technique relative à la minoterie industrielle. Par ailleurs, elle exerce une fonction de contrôle dans les domaines technique, administratif et financier, conformément à la délégation prévue à l'article 2, qui stipule que l'Office peut, après délibération de son Conseil d'administration, déléguer à la FNM le pouvoir de contrôle des minoteries industrielles. Cette délégation est soumise à l'approbation de l'Autorité gouvernementale de tutelle de l'Office, la FNM ayant pour rôle de coordonner les relations entre les minoteries industrielles et les instances administratives, en particulier l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL).

4.3 Relation de l'ONICL avec les professionnels

L'ONICL maintient une relation étroite avec les acteurs du secteur, en raison de son rôle central en tant qu'organisme régulateur et superviseur. À ce titre, l'ONICL veille au respect par les professionnels des normes et directives qu'il établit, tout en garantissant la protection des consommateurs ainsi que la stabilité du marché. Cette collaboration repose sur un cadre législatif et réglementaire structuré, qui précise les obligations et responsabilités des différentes parties prenantes.

Comme précisé précédemment, l'ONICL a pour mission de gérer les stocks de sécurité en céréales, de réguler le marché et d'assurer un approvisionnement stable. Ce qui implique une collaboration étroite avec la Fédération Interprofessionnelle des Activités Céréalières (FIAC) et ces différentes composantes.

Malgré cette collaboration, certaines tensions peuvent apparaître en raison des divergences d'intérêts entre les différents acteurs. Les petits producteurs ou les transformateurs locaux peuvent parfois se sentir marginalisés, face à des mesures qui favorisent les grandes entreprises ou l'importation de céréales, au détriment de la production locale.

De plus, l'absence de certains outils réglementaires peut créer des incertitudes, limitant ainsi l'efficacité des mécanismes de gestion des stocks et de régulation des prix.

Ainsi, la relation entre l'ONICL et l'interprofession est cruciale pour assurer la sécurité alimentaire et la compétitivité du secteur. Cependant, elle nécessite des ajustements réglementaires et une coopération renforcée pour équilibrer les intérêts des différents acteurs, soutenir la production nationale et améliorer la régulation du marché.

V. Organisation et structure du marché meunier

Le marché meunier se caractérise par une dualité structurelle marquée, par une concentration d'un côté et une fragmentation de l'autre. Cette situation engendre des disparités importantes dans la compétitivité, la gestion des infrastructures, et l'adaptabilité aux nouvelles exigences du marché, entravant ainsi le développement harmonieux de l'industrie minotière dans le pays.

Le premier aspect de cette dualité réside dans une concentration du marché autour de quelques acteurs dominants, également appelés « leaders régionaux ». Ces minoteries représentent un secteur structuré, capable de se conformer aux standards de la profession. Bien qu'ils possèdent une expertise technique avancée et disposent d'une organisation structurée, ils restent néanmoins concentrés sur des produits traditionnels tels que la farine nationale de blé tendre, des farines simples, et du son destiné à l'alimentation animale. Ces acteurs n'ont pas encore intégré les exigences de compétitivité liées au développement de nouveaux produits et à la gestion d'une gamme diversifiée.

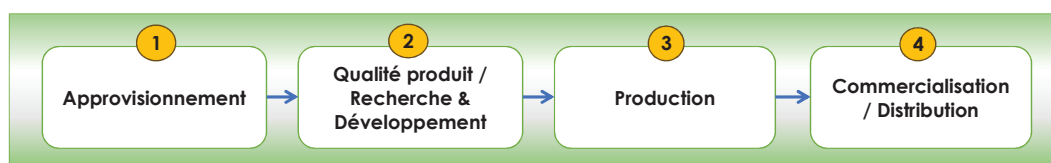
D'autre part, le secteur se caractérise par une fragmentation importante, avec une proportion non négligeable de minoteries vulnérables, présentant à la fois des faiblesses techniques et structurelles. Certaines de ces unités ont d'ailleurs cessé leurs activités ou se trouvent en situation d'insolvabilité avérée.

1. Structure du marché de la minoterie industrielle

1.1 Chaîne de valeur de la minoterie industrielle

La minoterie industrielle se caractérise par une chaîne de valeur allant de l'approvisionnement en céréales jusqu'à leur transformation en produits destinés à être consommés ou stockés, ainsi qu'à la distribution permettant au consommateur final d'accéder aux produits céréaliers⁵⁷.

Figure 22: Chaîne de valeur de la minoterie industrielle.



Source : Analyse stratégique de la branche professionnelle « Minoterie Industrielle » réalisée par la FNM, GIAC Agroalimentaire et le cabinet Grant Thornton – 12 avril 2021

a. Approvisionnement

L'approvisionnement constitue la première étape essentielle de la chaîne de valeur de la minoterie industrielle. Il s'agit principalement de l'achat des matières premières, notamment les céréales. Selon les dispositions de la loi n° 12-94, cet approvisionnement est entièrement libre, permettant aux minoteries de se fournir soit auprès de la production nationale de céréales, soit par le biais de l'importation. Actuellement, une part significative des matières

⁵⁷ Certains produits peuvent connaître une étape supplémentaire, entre la transformation et la distribution, notamment ceux qui sont utilisés par les industries agro-alimentaires de la deuxième transformation, ou de biscuiterie, pâtisserie et boulangerie.

premières utilisées dans les minoteries provient des importations, en raison de la forte demande et des contraintes de production locale. Une fois les céréales acquises, elles sont acheminées vers les structures de stockage ou directement vers les minoteries, un processus qui nécessite une logistique efficace et des infrastructures adaptées pour garantir la qualité et la sécurité des matières premières jusqu'à leur traitement.

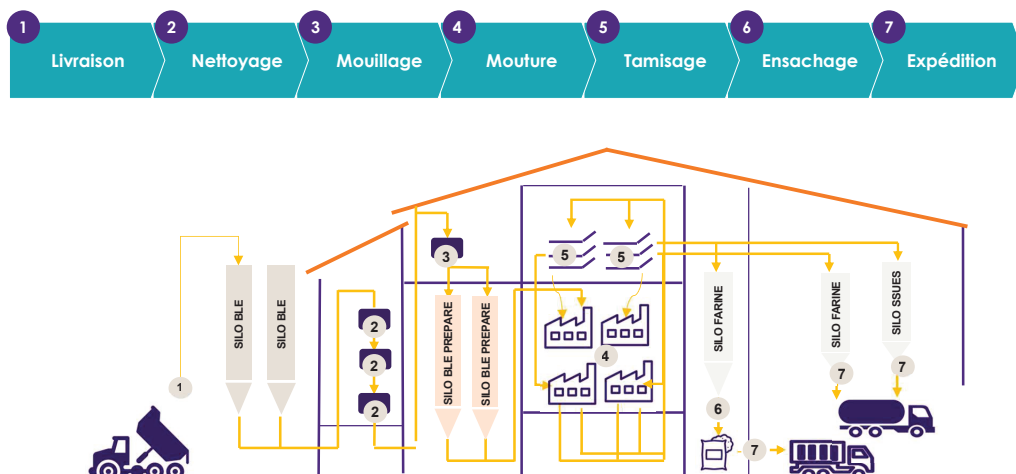
b. Qualité produit / Recherche & Développement

La qualité des produits issus de la mouture et l'innovation jouent un rôle clé dans la compétitivité des minoteries industrielles. Cette étape inclut l'analyse approfondie des matières premières, tant avant qu'en cours de fabrication, afin de garantir leur conformité avec les normes en matière d'hygiène, de sécurité et de qualité. En parallèle, des essais spécifiques sont réalisés, notamment en boulangerie, pour tester les produits finis et développer de nouvelles offres adaptées aux besoins du marché. L'activité de recherche et développement permet ainsi d'anticiper les évolutions des attentes des consommateurs, tout en assurant une amélioration continue des processus et des produits.

c. Production

La production représente le cœur de la chaîne de valeur des minoteries industrielles. Cette étape commence par la réception des céréales, suivie de leur nettoyage pour éliminer les impuretés avant de passer à la mouture. Le processus de mouture transforme les grains en produits finis tels que la farine ou le son. Une fois la mouture achevée, les produits sont conditionnés en fonction des besoins du marché et des exigences réglementaires. Cette étape comprend également la maintenance régulière des installations pour garantir une production efficace et conforme aux normes de qualité. Le processus de production, détaillé dans la figure 23, illustre les différentes phases nécessaires pour transformer les céréales en produits finis prêts à être commercialisés.

Figure 23: Principales étapes de production de farine dans une minoterie industrielle



Source : Analyse stratégique de la branche professionnelle « Minoterie Industrielle » réalisée par la FNM, GIAC Agroalimentaire et le cabinet Grant Thornton – 12 avril 2021

d. Commercialisation / Distribution

La commercialisation constitue l'étape finale de la chaîne de valeur. Elle englobe la distribution et la vente des produits issus de la mouture des céréales. Cette phase vise à répondre à la demande du marché tout en respectant les contraintes logistiques et réglementaires. Les minoteries doivent également veiller à adapter leur offre en fonction des besoins spécifiques des clients, qu'il s'agisse de boulangeries, d'industriels ou de distributeurs. Une stratégie commerciale efficace, associée à une compréhension approfondie des dynamiques du marché, est essentielle pour maximiser la portée des produits et garantir la rentabilité de l'ensemble de la chaîne de valeur.

1.2 Principaux produits de la minoterie industrielle

Le tableau 8, ci-après, synthétise les différentes catégories de produits de blé, leurs dénominations, et leurs caractéristiques réglementaires.

Tableau 8. Principaux produits de la minoterie au Maroc

Produits	Dénomination de vente	Humidité maximum (%)	Taux de minéralisation maximum (% MS ⁵⁸)	Teneur en protéines minimale (% MS)	Acidité grasse maximum (g H ₂ SO ₄ /100g de MS)	Granulométrie maximum (%)	Indice de chute HAGBERG minimum (secondes)
Farine de blétendre	Extra	15,0	0,45	9,50 min	0,06	-	180
	Fleur	15,0	0,50	9,50 min	0,06	-	180
	Pâtissière	15,0	0,55	9,50 min	0,06	-	180
	Biscuitière	15,0	0,65	9,00 min (11,50 max)	0,07	-	180
	Luxe	15,0	0,65	9,50 min	0,07	-	180
	Viennoiserie	15,0	0,65	9,50 min	0,07	-	280
	Ménagère	15,0	0,70	9,50 min	0,07	-	180
	Boulangère	15,0	0,65	9,50 min	0,07	-	200
	Ronde grosse	15,0	0,79	9,50 min	0,07	0	180
	Ronde fine	15,0	0,79	9,50 min	0,07	-	180
	Ordinaire	15,0	1,25	9,00 min	0,07	-	180
	Complète	15,0	2,50	9,00 min	0,08	-	180
	Spéciale	15,0	0,79	9,50 min	0,07	-	180
	Nationale	15,0	1,10	9,50 min	0,07	-	180
Farine de blé dur	Extra	15,0	1,20	10 min	0,07	-	180
	Complète	15,0	2,50	10 min	0,08	30	180
	Ordinaire	15,0	1,80	10 min	0,07	-	180
	Semoule Grosse	15,0	1,00	10 min	0,07	5	180
	Semoule Fine	15,0	1,00	10 min	0,07	15	180
	Finot	15,0	1,10	10 min	0,07	20	180
Son et Germe de blé	Son de blé	-	8,00	-	-	-	-
	Germe de blé	-	5,00	-	-	-	-

Source : l'arrêté du Ministre de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts n°269820 du 18 rabii I 1442 (4 novembre 2020) fixant les dénominations et les caractéristiques des produits issus de la mouture des grains du blé commercialisé.

⁵⁸ MS : Matière sèche

NB : Hormis les farines de blé, il existe d'autres variétés de farines, issues de la transformation de céréales (autres que le blé) ou de produits non-céréaliers (légumineux, fruits, etc.) en farine. Exemples : La farine de seigle, de sarrasin, de froment, d'orge, d'épeautre, de maïs, de riz, etc.

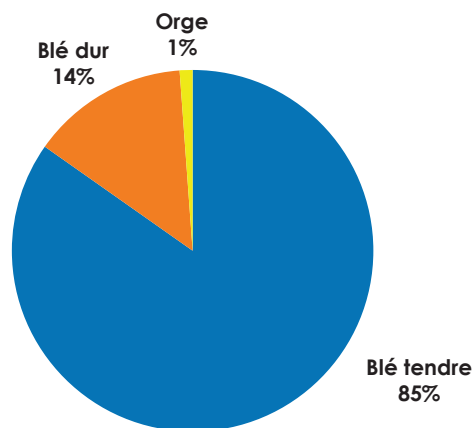
1.3 Structure du marché

L'analyse de la structure du marché de la minoterie industrielle permet de comprendre les dynamiques concurrentielles et la répartition de la production en fonction des différents types de céréales traitées. La production de céréales est dominée par le blé tendre, suivi du blé dur et de l'orge, avec des disparités importantes dans la part de marché détenue par chaque catégorie de minoterie.

a. Marché meunier au Maroc : Structure, répartition régionale et évolution des écrasements

En 2023, le secteur de la minoterie industrielle comprend 146 minoteries, dont une majorité spécialisée dans le blé tendre. Ce dernier constitue ainsi la principale activité du secteur, représentant, au titre de 2023, 85% de l'ensemble des écrasements. Les minoteries actives dans l'écrasement du blé dur ne représentent que 14% des écrasements totaux au titre de la même année. Par ailleurs, les minoteries spécialisées dans l'orge contribuent à 1% des écrasements (Figure 24).

Figure 24: Répartition des écrasements des minoteries par type de céréale (Année 2023)



Source : Elaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

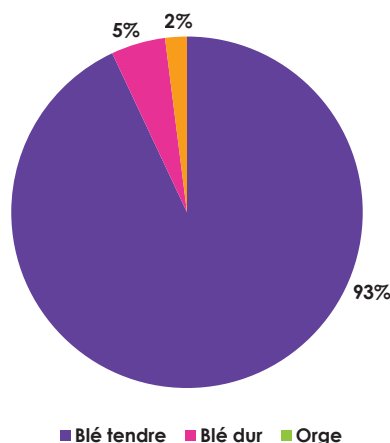
La répartition régionale des minoteries industrielles au Maroc montre une concentration marquée dans les régions de Casablanca-Settat, Fès-Meknès et Marrakech-Safi, où se trouvent 65% des minoteries, tous types de céréales confondus. Cette concentration s'explique par la proximité des sources d'approvisionnement, qu'elles soient de production nationale ou des ports d'importation, notamment le port de Casablanca, qui gère 60% des importations nationales en céréales⁵⁹.

⁵⁹ Audition des représentants de l'ONICL, en date du 06 mars 2024.

La capacité d'écrasement des céréales au Maroc est largement dominée par le blé tendre, qui représente 93% de la capacité totale, suivi du blé dur à 5% et de l'orge à 2%. La capacité totale du secteur est de 106 millions de quintaux, pour une production annuelle moyenne de 55 millions de quintaux. Le taux d'utilisation de la capacité installée est d'environ 50%, avec 67% pour les semouleries, 49% pour le blé tendre, et 35% pour les orgeries.

La répartition régionale de cette capacité montre que la moitié de la capacité d'écrasement du blé tendre est concentrée dans les régions de Casablanca-Settat et Fès-Meknès. Pour le blé dur, 83% de la capacité est localisée dans les régions de Casablanca-Settat et Marrakech-Safi, tandis que pour l'orge, 75% de la capacité d'écrasement se trouve principalement à Casablanca-Settat et Laâyoune-Sakia El Hamra (Figure 25).

Figure 25: Structure de la capacité d'écrasement par type de produit



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

L'évolution des volumes des écrasements de céréales montre des tendances variées au cours des dernières années. Le blé tendre est de loin la céréale la plus écrasée, avec des volumes dépassant régulièrement les 40 millions de quintaux. En 2019, le volume de blé tendre écrasé était de 43,90 millions de quintaux, augmentant légèrement à 44,43 millions de quintaux en 2020 et à 45,04 millions de quintaux en 2021. Une hausse considérable a été observée en 2022, atteignant 51,04 millions de quintaux, et en 2023, où le volume a culminé à 52,25 millions de quintaux.

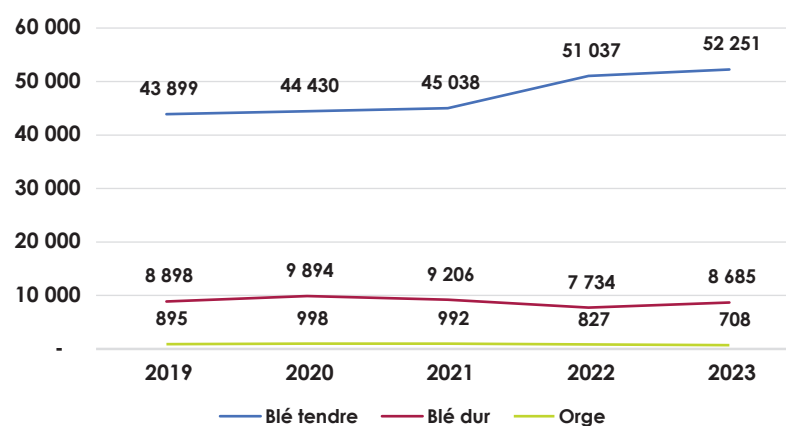
Le blé dur, quant à lui, a connu des fluctuations modérées mais notables. En 2019, environ 8,90 millions de quintaux de blé dur ont été écrasés. Ce chiffre a légèrement augmenté à 9,89 millions de quintaux en 2020, avant de redescendre à 9,21 millions de quintaux en 2021. En 2022, le volume a diminué à 7,73 millions de quintaux, mais a légèrement rebondi à 8,69 millions de quintaux en 2023.

Pour l'orge, une tendance générale à la baisse est visible sur la période. En 2019, environ 895,01 milliers de quintaux d'orge ont été écrasés. Ce chiffre a augmenté à 997,74 milliers de

quintaux en 2020, avant de redescendre à 992 milliers de quintaux en 2021. Une diminution importante a été observée en 2022 avec 827 milliers de quintaux, et une nouvelle baisse à 708,39 milliers de quintaux en 2023.

Ainsi, malgré les variations observées par type de céréale, le volume total des écrasements de céréales a connu une tendance globale à la hausse. Il est passé de 53,69 millions de quintaux en 2019 à un pic de 61,64 millions de quintaux en 2023, témoignant d'une augmentation globale de l'activité de transformation des céréales (Figure 26).

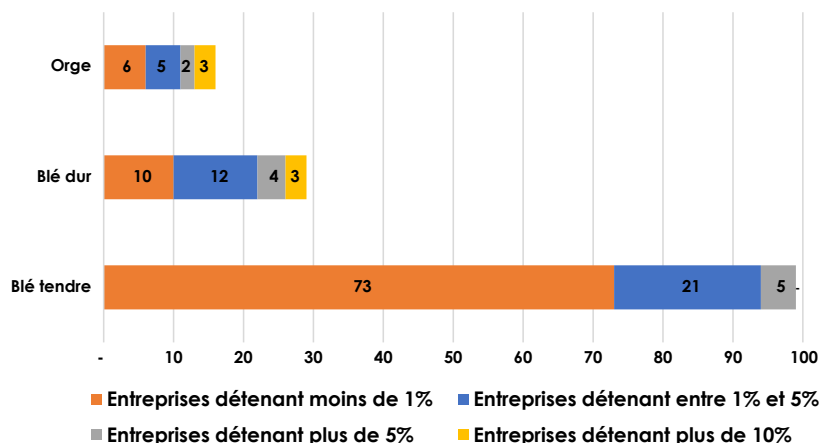
**Figure 26: Evolution des écrasements par type de céréale écrasé
(en milliers de quintaux)**



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

La figure 27 illustre la répartition des minoteries⁶⁰ au Maroc en fonction de leur production de différents types de céréales.

Figure 27: Répartition de l'effectif des minoteries en termes de production réelle (Année 2023)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

⁶⁰ L'analyse a été réalisée en tenant compte des groupes détenant plusieurs minoteries, lesquels ont été considérés comme une seule entité afin de mieux refléter les dynamiques concurrentielles du marché.

Le blé tendre est de loin le produit le plus représenté dans le secteur de la minoterie au Maroc. En effet, 73 minoteries, soit la majorité, détiennent une part de marché inférieure à 1%, tandis que 21 minoteries se situent dans la tranche de 1% à 5%, et seulement 5 minoteries disposent d'une part de marché supérieure à 5%. Cette forte présence de petites parts de marché révèle une fragmentation du secteur avec de nombreuses petites entreprises spécialisées dans la production de blé tendre. Cela s'explique par la forte demande pour ce type de blé, largement utilisé pour la fabrication de farine destinée à l'alimentation de base, notamment le pain, très consommé au Maroc. En outre, l'instauration de la subvention relative à la Farine Nationale de Blé Tendre a conduit à une prolifération des minoteries destinées à l'écrasement de cette catégorie de céréales.

La répartition du marché de blé dur est plus équilibrée que celle du blé tendre, bien que sa part reste globalement plus faible. On compte 10 minoteries ayant une part de marché inférieure à 1%, tandis que 12 minoteries se situent dans la tranche de 1% à 5%. Par ailleurs, 4 minoteries disposent d'une part de marché supérieure à 5%, et 3 minoteries dépassent les 10%. Le blé dur, bien que moins demandé que le blé tendre, connaît une demande spécifique pour des produits tels que les pâtes. Ce marché est desservi par des entreprises de tailles diverses, avec un équilibre entre petites et moyennes structures.

Pour l'orge, la répartition est encore plus modeste, avec des volumes d'entreprises nettement inférieurs à ceux des deux types de blé. Les minoteries dédiées à l'orge se répartissent comme suit : 6 minoteries avec une part de marché inférieure à 1%, 5 minoteries dans la tranche de 1% à 5%, 2 minoteries ayant une part de marché de plus de 5%, et 3 minoteries dépassent les 10%. L'orge, en tant que produit de niche est principalement destiné à des usages spécifiques comme l'alimentation animale.

Le marché de la minoterie au Maroc est donc dominé par la production de blé tendre, en raison de sa forte demande dans la fabrication de produits de consommation courante. Ce secteur est marqué par une forte fragmentation, avec de nombreuses petites minoteries concentrées sur ce produit de base. En revanche, le marché du blé dur et de l'orge reste plus restreint, bien que ces produits occupent des segments spécifiques dans la production de pâtes alimentaires et d'alimentation animale.

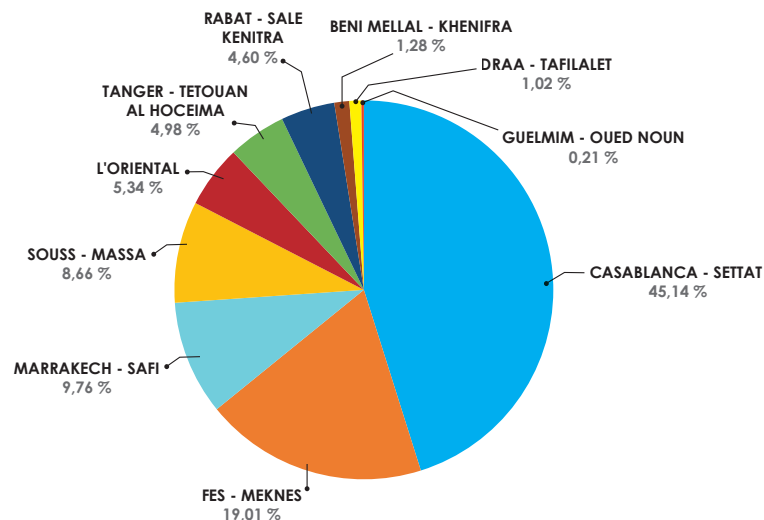
Cette structure met en lumière une concentration sur le blé tendre, alimentée par la subvention de la farine nationale, et une diversité plus faible dans les autres types de céréales, ce qui reflète une spécialisation du marché en fonction de la demande locale.

b. Répartition géographique des minoteries industrielles par type de blé écrasé

i. Blé tendre

La répartition des écrasements de blé tendre par région relève des disparités marquées. La région de Casablanca-Settat domine avec environ 23,58 millions de quintaux, en raison des infrastructures et de la forte demande urbaine. Elle est suivie par la région de Fès-Meknès avec 9,93 millions de quintaux, bénéficiant de sa position géographique et de son accès aux zones agricoles. Les régions de Rabat-Salé-Kénitra et Souss - Massa affichent respectivement 4,53 millions et 2,60 millions de quintaux, reflétant leur rôle important comme centres de consommation et de transformation. À l'inverse, les régions de Marrakech - Safi et de l'Oriental affichent des volumes plus modestes, avec environ 2,40 millions et 2,79 millions de quintaux, contribuant néanmoins de manière significative à l'approvisionnement national. Enfin, les régions de Draa-Tafilalet et Guelmim-Oued Noun montrent des volumes beaucoup plus faibles, en raison de leurs infrastructures limitées et de leur demande locale réduite (Figure 28).

Figure 28: Répartition régionale des écrasements de blé tendre par les minoteries

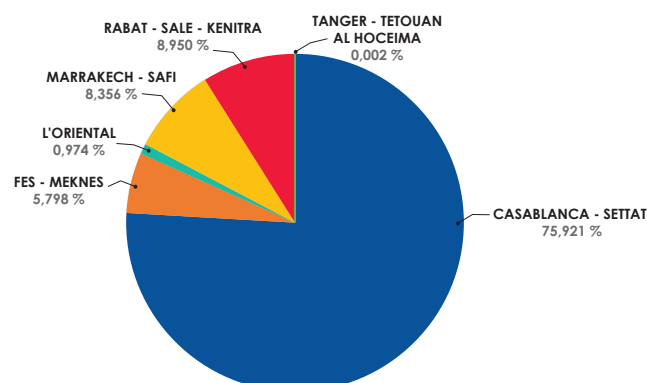


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

ii. Blé dur

L'analyse régionale des écrasements de blé dur montre des disparités notables. La région de Casablanca-Settat domine avec 6,59 millions de quintaux grâce à ses infrastructures et à la forte demande en produits à base de blé dur, suivie par les régions de Rabat-Salé-Kénitra (777 323 quintaux), Marrakech-Safi (725 736 quintaux) et Fès-Meknès (503-576 quintaux). Enfin, les régions de l'Oriental (84 566 quintaux) et de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma (180 quintaux) affichent des volumes nettement plus modestes (Figure 29).

Figure 29: Répartition régionale des écrasements de blé dur par les minoteries

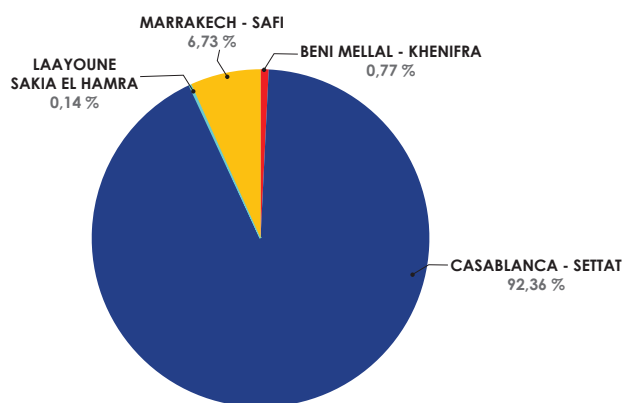


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

iii. L'orge

En ce qui concerne l'orge, La région de Casablanca-Settat se distingue avec environ 654 255 quintaux, confirmant son rôle central grâce à ses infrastructures et à une forte demande, suivie par les régions de Marrakech-Safi et de Beni Mellal-Khénifra, qui enregistrent des volumes beaucoup plus faibles (Figure 30).

Figure 30: Répartition régionale des écrasements d'orge par les minoteries



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

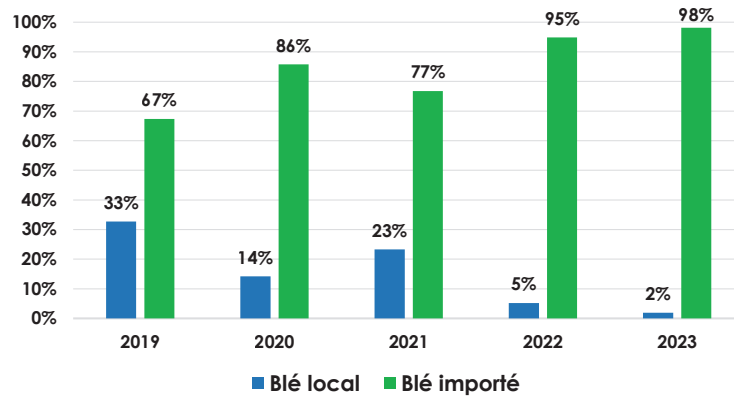
c. Répartition des importations par provenance (importation vs production locale)

i. Blé tendre

L'analyse des écrasements de blé tendre révèle une dépendance accrue aux importations au fil des années. Entre 2019 et 2023, les volumes importés ont considérablement augmenté, passant de 29,5 à 43,9 millions de quintaux, ce qui met en évidence cette dépendance croissante à l'approvisionnement extérieur. Pendant ce temps, la production nationale a subi une baisse significative, atteignant seulement 751 milliers de quintaux en 2023. En termes

de contribution au total des écrasements dans les minoteries, le blé local représentait 33% en 2019, comparé à 67% pour le blé importé. Cette proportion a ensuite diminué à 14% en 2020, avant de remonter légèrement à 23% en 2021. Toutefois, elle sa part a diminué à 5% en 2022, puis à 2% en 2023, consacrant la prédominance du blé importé, qui a atteint 98% des écrasements (Figure 31).

Figure 31: Répartition des Écrasements de Blé Tendre par source d'approvisionnement

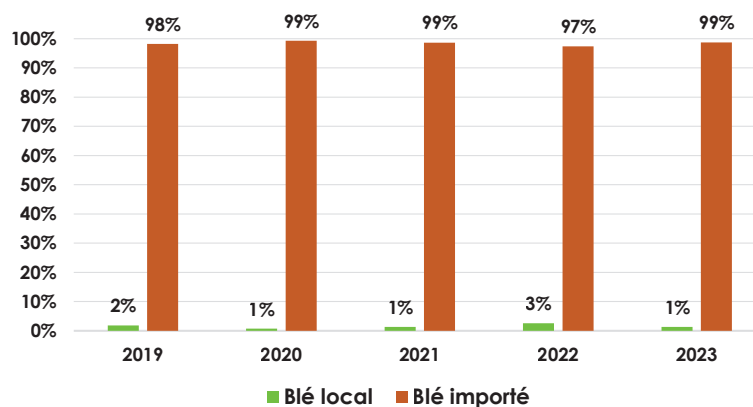


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

ii. Blé dur

Concernant le blé dur, l'analyse de la répartition de ses écrasements met en lumière une dépendance marquée aux importations, qui constituent la principale source d'approvisionnement. Entre 2019 et 2023, les volumes importés se stabilisent entre 8 000 et 9 000 milliers de quintaux, tandis que la production nationale moyenne durant cette période s'élève à 133,2 milliers de quintaux. En ce qui concerne les écrasements dans les minoteries, la part de blé dur importé varie entre 98% et 99%, laissant une contribution locale modeste de seulement 1% à 2%. Ces éléments soulignent la nécessité d'une forte dépendance aux importations pour répondre à la demande intérieure, mettant en évidence une faiblesse préoccupante de la production locale (Figure 32).

Figure 32: Répartition des Écrasements de Blé Dur par source d'approvisionnement

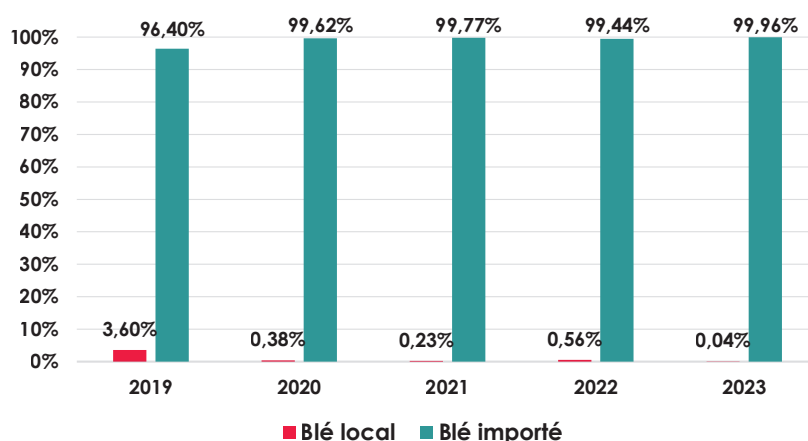


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

iii. L'orge

En ce qui concerne l'orge, il ressort de l'analyse des écrasements de l'orge par les minoteries, qu'il y a une dépendance quasi totale aux importations. Entre 2019 et 2023, la part d'orge importée dans les écrasements oscille entre 96% et 100%, laissant une place marginale, voire inexistante, à la production locale. En 2019, l'orge importée représentait 96% des écrasements, avec 4% de contribution locale, mais de 2020 à 2021, l'orge locale a complètement disparu, laissant place à 100% d'importations. En 2022, la production locale a timidement repris à hauteur de 1%, avant de retomber à 0% en 2023. En termes de volume, les importations ont connu une légère baisse, passant de 862 milliers de quintaux en 2019 à 708 milliers en 2023, tandis que la production nationale d'orge est restée extrêmement faible, atteignant seulement 0,3 milliers de quintaux en 2023. Ces données illustrent une faiblesse préoccupante de la production locale d'orge, nécessitant un recours quasi exclusif aux importations pour satisfaire la demande intérieure (figure 33).

Figure 33: Répartition des Écrasements de l'orge par source d'approvisionnement



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

1.4 Problématique de la surcapacité du marché meunier

L'industrie meunière marocaine fait face à une surcapacité structurelle notable, avec une capacité d'écrasement annuelle de 106 millions de quintaux, contre une production réelle de seulement 55 millions de quintaux. Selon les acteurs de la profession, cette situation découle en partie du système de subvention du contingent de la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT), qui a favorisé l'émergence de nombreuses minoteries cherchant à obtenir une part de ce marché subventionné. De plus, en indexant les quotas de subvention sur la capacité déclarée, certaines minoteries ont gonflé leurs capacités de manière fictive pour maximiser leur accès aux quotas.

De plus, une réduction significative des quotas de contingent de céréales pendant la dernière décennie, passés de 12 millions à environ 6 à 7 millions de quintaux, a exacerbé cette situation. Cela a laissé de nombreuses minoteries avec des capacités d'écrasement sous-utilisées, certaines fonctionnant à des niveaux très bas, allant jusqu'à seulement 2 000 quintaux par mois.

Ce phénomène de surcapacité n'est pas propre au Maroc. D'autres pays ont connu des situations similaires et ont adopté des stratégies pour y faire face. La France a introduit des restrictions sur la construction de nouveaux moulins dès 1930 en réponse à une surcapacité excessive. Cette mesure visait à éviter une surcapacité de production qui pourrait entraîner une concurrence déloyale et une diminution des prix, affectant ainsi la rentabilité des entreprises existantes. La politique de régulation du nombre de moulins a permis de rationaliser le marché et de stabiliser la production, tout en garantissant une meilleure compétitivité pour les minoteries bien établies.

De même, la Turquie a cherché à compenser le surplus produit par le biais des exportations. En orientant une partie de sa production vers les marchés internationaux, la Turquie a pu réduire l'impact de la surcapacité sur son marché intérieur et exploiter les opportunités offertes par la demande mondiale. Cette stratégie d'exportation a permis de stabiliser l'industrie locale et d'augmenter les revenus des minoteries tout en réduisant la pression sur le marché domestique.

Dans le même esprit, le Maroc a instauré en 2014 une mesure interdisant aux nouvelles minoteries créées au-delà de cette année de bénéficier des quotas de FNBT, dans le but de limiter la croissance de la surcapacité⁶¹.

Pour rappel, la surcapacité désigne une situation où la capacité d'écrasement dépasse la production effective. Elle est mesurée à travers la formule suivante :

$$\text{Surcapacité} = \frac{\text{Capacité d'écrasement (qx)} - \text{Production réelle (qx)}}{\text{Capacité d'écrasement (qx)}}$$

Pour une compréhension approfondie de cette problématique, l'analyse suivante examine la surcapacité par type de céréale. Nous mettrons en lumière le nombre de minoteries en situation de surcapacité, avec une distinction entre celles dont le taux de surcapacité dépasse 50% et celles pour lesquelles ce taux demeure inférieur à 50%⁶². Cette analyse permettra

⁶¹ Sauf pour les minoteries situées en tant qu'unité unique dans une province ou préfecture aussi bien celles ayant entamé leur 24ème mois d'arrêt continu ou celles nouvellement créées, peuvent participer à la fabrication du contingent des farines subventionnées après avoir rempli les conditions d'éligibilité prévues par la circulaire n°6. la Circulaire conjointe n° 1 du 16 mai 2022 amendant la circulaire conjointe n° 1/14 du 11 février 2014 ayant amendé et complété la circulaire conjointe n° 6 du 22 rabii i 1422 (15 juin 2001) arrêtant les modalités de répartition, de production et de livraison du contingent de la farine nationale de blé tendre et de la farine spéciale destinée aux provinces du sud.

⁶² Pour rappel, un taux de surcapacité dépassant 50% signifie que plus de la moitié des ressources de production reste inutilisée.

de mieux comprendre l'ampleur de la sous-utilisation des capacités et les défis structurels auxquels fait face le secteur.

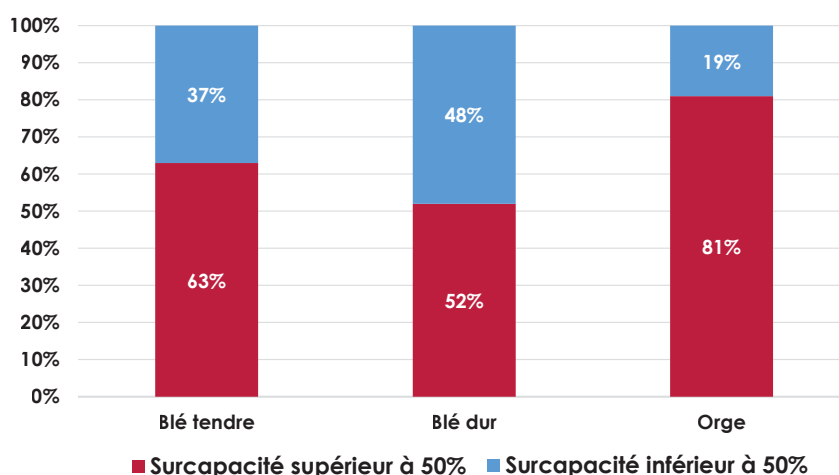
a. Surcapacité au niveau national

Bien que le secteur compte officiellement 146 minoteries, certaines d'entre elles sont regroupées sous des structures industrielles détenant plusieurs entités, ce qui réduit le nombre effectif d'opérateurs indépendants. Cette concentration justifie une approche d'analyse basée non seulement sur le nombre total de minoteries, mais aussi sur la répartition de ces unités entre les groupes propriétaires pour mieux saisir la structure et la dynamique du secteur.

Pour le blé tendre, 62 des 99 minoteries qui produisent ce type de céréale affichent un taux de surcapacité supérieur à 50%, tandis que les 37 restantes se situent en dessous de ce seuil. Cette situation reflète une importante sous-utilisation des capacités, un phénomène en partie attribué à la prolifération des minoteries, encouragée par la subvention accordée à la Farine Nationale de Blé Tendre. En ce qui concerne le blé dur, sur les 29 acteurs écrasant ce type de céréales, 52% dépassent également le seuil de 50% de surcapacité, et 48% se situent en dessous, traduisant des problématiques similaires à celles rencontrées pour le blé tendre.

L'orge représente le cas le plus préoccupant avec 81% des 16 minoteries qui l'écrasent ayant un taux de surcapacité au-dessus de 50%, et trois minoteries en dessous de ce seuil. (Figure 34).

Figure 34: Répartition de la surcapacité des minoteries par type de produit



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Ces taux révèlent ainsi des défis structurels importants pour le secteur, engendrant une sous-utilisation des capacités installées et freinant la compétitivité des structures de transformation.

b. Surcapacité au niveau régional

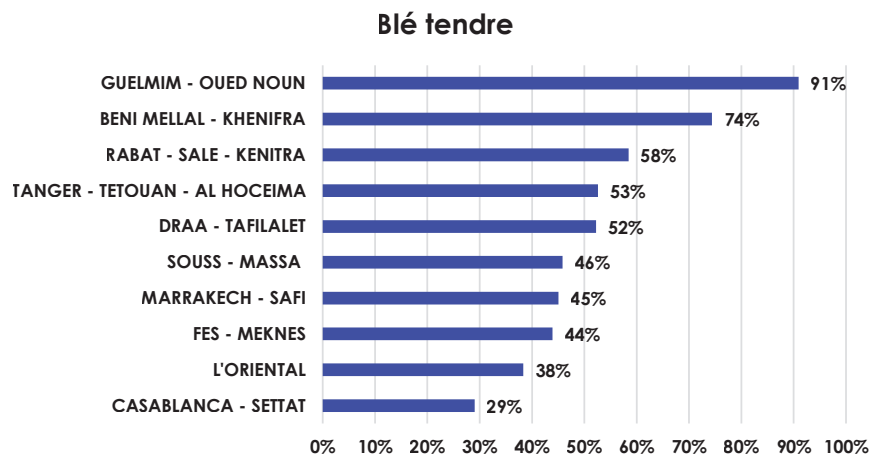
La surcapacité dans l'industrie meunière au Maroc varie considérablement selon les régions et les types de céréales traités. Ce phénomène est un facteur déterminant qui influence le fonctionnement concurrentiel du marché meunier national, en impactant les coûts de production et en créant des déséquilibres régionaux. L'analyse suivante porte sur les données de surcapacité pour le blé tendre, le blé dur et l'orge.

i. Blé tendre

La figure 35 présente la répartition régionale de la surcapacité dans les minoteries de blé tendre, révélant de fortes disparités entre les régions du Maroc. Guelmim-Oued Noun se distingue avec la surcapacité la plus élevée, atteignant 90,93%, suivie par les régions de Beni Mellal-Khénifra avec un taux de surcapacité de 74,38%, Rabat-Salé-Kénitra et Tanger-Tétouan-Al Hoceima, avec des surcapacités de 58,47% et 52,58% respectivement. Bien que modérées en comparaison avec les deux premières régions, ces valeurs restent significatives et témoignent d'une utilisation partielle des installations.

Pour les régions de Drâa-Tafilalet et Souss-Massa, des surcapacités notables sont affichées, avec des taux de 52,23% et 45,82%. Enfin, Casablanca-Settat se démarque par le taux de surcapacité le plus faible, à 29,03%, en raison d'une forte demande locale qui permet une utilisation plus intensive des infrastructures.

Figure 35: Répartition de la surcapacité des minoteries au niveau régional pour le blé tendre

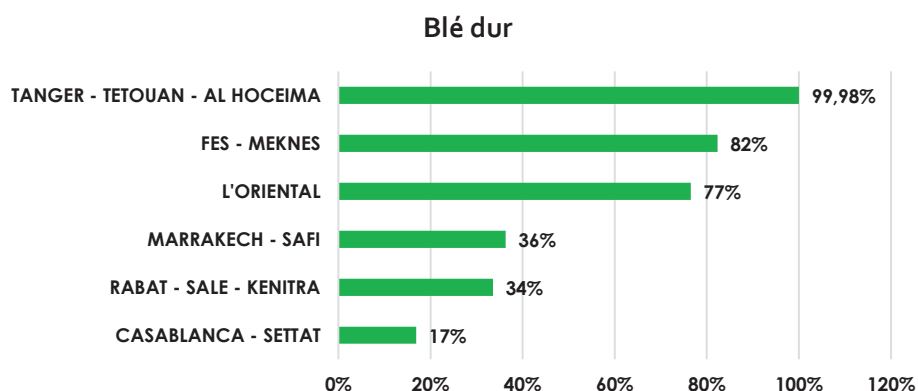


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

ii. Blé dur

Quant à la répartition régionale de la surcapacité pour le blé dur, celle-ci révèle d'importants écarts dans l'utilisation des infrastructures à travers le pays. La région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima atteint un taux de 99,98%, indiquant une sous-utilisation quasi-totale de ses capacités de production. Les régions de Fès-Meknès et de l'Oriental suivent avec des taux de surcapacité élevés, atteignant respectivement 82,33% et 76,51%. Pour les régions de Marrakech-Safi et Rabat-Salé-Kénitra, les niveaux de surcapacité sont plus modérés, avec des taux de 36,34% et 33,56%. Bien que moins extrêmes, ces valeurs restent significatives. Casablanca-Settat se distingue par la surcapacité la plus faible, à 16,90%.

Figure 36: Répartition de la surcapacité des minoteries au niveau régional pour le blé dur

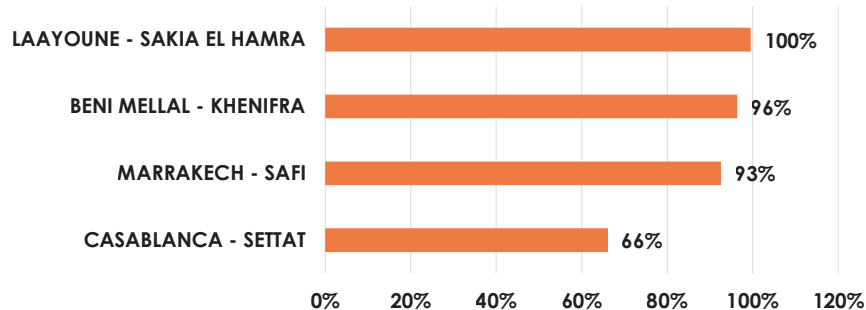


Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

iii. Orge

La répartition régionale de la surcapacité pour l'orge met en évidence des niveaux particulièrement élevés dans plusieurs régions. Laâyoune-Sakia El Hamra affiche le taux de surcapacité le plus important, atteignant 99,54%, suivie de près par Beni Mellal-Khénifra avec 96,35%. Marrakech-Safi présente également un taux de surcapacité élevé, à 92,61%. Enfin, la région de Casablanca-Settat, bien qu'en meilleure position que les autres, montre une surcapacité de 66,14%. Ce taux, bien qu'inférieur à ceux des autres régions, reste conséquent et souligne que même dans les régions à plus forte demande la capacité installée n'est pas pleinement exploitée (Figure 37).

Figure 37. Répartition de la surcapacité des minoteries au niveau régional pour l'orge



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

La forte surcapacité régionale, particulièrement marquée pour le blé dur et l'orge, est susceptible de produire plusieurs effets négatifs sur la dynamique concurrentielle du secteur. Tout d'abord, elle exerce une pression considérable sur les marges des entreprises opérant dans des régions où la surcapacité est excessive. Ces entreprises sont en effet contraintes de maintenir des infrastructures inactives, alourdissant ainsi leurs charges fixes et réduisant leur rentabilité.

Ensuite, cette surcapacité élevée constitue une barrière à l'entrée pour les nouveaux acteurs, qui pourraient être dissuadés d'investir dans des régions où les infrastructures existantes sont déjà largement sous-utilisées. Cela freine l'arrivée de nouveaux concurrents, limitant la diversité des offres sur le marché.

Enfin, des inégalités régionales apparaissent dans certaines régions comme Casablanca-Settat, où l'utilisation des capacités est plus optimale, les entreprises bénéficient d'un environnement plus favorable. À l'inverse, les régions confrontées à des taux de surcapacité extrêmes, comme Laâyoune-Sakia El Hamra ou Beni Mellal-Khénifra, subissent des déséquilibres compétitifs marqués, accentuant les disparités économiques et concurrentielles entre les régions.

VI. Analyse concurrentielle du marché meunier

1. Le marché meunier marocain : une asymétrie de taille avec une tendance à la concentration

Le marché meunier est caractérisé par un développement à deux vitesses entravant ainsi l'essor de l'industrie minotière au Maroc.

Il existe, en effet, des acteurs qualifiés de « leaders régionaux » en raison de leurs infrastructures techniques et de leurs structures organisationnelles conformes aux standards de la profession. Ils disposent d'une bonne maîtrise technique et d'une organisation structurée, mais continuent à privilégier une production axée sur des références conventionnelles et standards (comme la farine nationale de blé tendre, des farines simples, et de son pour l'alimentation animale). Ces acteurs n'ont pas encore intégré les exigences de compétitivité liées au développement de nouveaux produits et à la gestion d'une gamme diversifiée.

À cette catégorie s'ajoutent les minoteries les plus vulnérables, qui présentent à la fois des insuffisances tant sur le plan technique que structurel. Certaines de ces unités ont d'ailleurs cessé leurs activités ou se trouvent en situation d'insolvabilité avérée. En revanche, les minoteries dotées d'une expertise technique et organisationnelle bénéficient de perspectives plus favorables. Elles disposent d'outils industriels performants et peuvent s'appuyer sur leur capital humain pour renforcer leur compétitivité et assurer leur pérennité.

1.1 Le niveau de concentration du marché meunier marocain

L'évaluation du niveau de concentration d'un marché est cruciale pour comprendre les dynamiques concurrentielles et identifier les risques potentiels liés à la domination par certains acteurs. L'indice Herfindahl-Hirschman (IHH), qui consiste à additionner les carrés des parts de marché de chaque entreprise, est un outil couramment utilisé pour mesurer cette concentration. Un IHH élevé signale une concentration importante, souvent synonyme de faiblesse de la concurrence et de risques de pratiques monopolistiques, tandis qu'un IHH faible signifie que le marché est compétitif, où les parts de marché sont réparties de manière équilibrée entre les entreprises. L'IHH constitue ainsi un outil pertinent pour les autorités de régulation, car il permet de prévenir les abus de position dominante et d'assurer un fonctionnement concurrentiel du marché. Ainsi, le marché meunier marocain, en raison de sa structure spécifique, se prête bien à l'utilisation de l'IHH pour évaluer son degré de concentration qui varie selon les types de céréales, avec des implications différentes sur le plan concurrentiel (tableau 9).

Tableau 9: Calcul de l'indice de concentration IHH au niveau national pour les trois céréales

	Blé tendre	Blé dur	Orge
IHH en termes de production annuelle)	458,30	974,45	2 618,58

Source : Élaboré par le Conseil de la Concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL, la FNM et la FIAC

L'analyse des indices de concentration (IHH) pour le blé tendre, le blé dur et l'orge montre des niveaux de concentration variés.

a. Blé tendre

Le marché des minoteries du blé tendre, avec un IHH de 458,30, se révèle faiblement concentré. Sur les 99 entreprises actives dans ce segment⁶³, les sept principaux groupes contrôlent 49% de la production, avec des parts individuelles allant de 2,7% à 11,6% (Tableau 10). Les 92 autres acteurs se partagent les 51% restants, aucun d'entre eux ne possédant plus de 2,5% du marché. Cette répartition révèle une situation relativement concurrentielle, avec une faible concentration du marché. Ainsi, la pluralité d'acteurs limite les risques de domination, et les barrières à l'entrée semblent faibles, encourageant une certaine dynamique concurrentielle.

Tableau 10: Les principaux groupes présents sur le marché des minoteries de blé tendre

Groupe	Part de marché
Forafric	11,62%
CapHolding	9,68%
Zine Capital Invest	7,56%
Anouar Invest	7,12%
Africa Feed and Food	5,42%
Les Grands Moulins Atlantic	4,59%
Anoir Al Manar	2,71%
Total	48,70%

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

b. Blé dur

Le marché des minoteries du blé dur affiche une concentration modérée avec un IHH de 974,45. Sur les 29 entreprises opérant dans ce secteur, quatre grands groupes détiennent à eux seuls 54% de la production, avec des parts de marché allant de 8,8% à 18,6% (Tableau 11). Les 25 autres entreprises se partagent les 46% restants, la plus importante d'entre elles contrôle 8,3% de la production. Cette structure montre l'existence d'une concurrence active, bien que les principaux acteurs exercent une influence notable.

⁶³ L'analyse a été réalisée en tenant compte des groupes détenant plusieurs minoteries, lesquels ont été considérés comme une seule entité afin de mieux refléter les dynamiques concurrentielles du marché.

Tableau 11: Les principaux groupes présents sur le marché des minoteries de blé dur

Groupe	Part de marché
Africa Feed and Food	18,60%
Forafric	13,73%
Zine Capital Invest	12,59%
CapHolding	8,75%
Total	53,67%

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Ainsi, le marché du blé dur présente une concentration modérée, où la présence de grands acteurs est significative, mais la concurrence persiste.

c. Orge

Le marché des orgeries est fortement concentré, comme en témoigne un IHH de 2 618,58. Parmi les 16 entreprises présentes sur ce segment, trois orgeries contrôlent 71% de la production, avec des parts de marché allant de 11% à 47% (tableau 12). Les 13 autres acteurs se partagent les 29% restants, le plus important d'entre eux ne détenant que 6,11% de la production. Cette concentration élevée révèle une situation où les trois grands opérateurs pourraient influencer les prix et les conditions du marché. Ce niveau de concentration pourrait entraîner une réduction de la concurrence, limitant la capacité des petits acteurs à rivaliser efficacement les grands acteurs du marché.

Tableau 12: Les principaux acteurs présents sur le marché des minoteries de l'orge

Groupe	Part de marché
Africa Feed and Food	46,82%
Zine Capital Invest	11,04%
Semoulerie Sidi Hajjaj	13,60%
Total	71,46%

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Ainsi, le marché de l'orge affiche un degré de concentration élevé, soulevant des préoccupations quant à la domination de quelques grands acteurs.

1.2 Intégration verticale des acteurs de la chaîne de valeur de la minoterie industrielle

Dans le secteur meunier, la chaîne de valeur comprend plusieurs maillons essentiels, allant de la production des céréales à leur importation ou collecte, leur stockage, leur transformation primaire, jusqu'à leur distribution et consommation. L'analyse de cette chaîne met en

évidence l'impact significatif de l'intégration verticale sur la dynamique concurrentielle du marché, particulièrement en matière de maîtrise de l'approvisionnement et de sécurisation des flux en amont.

L'intégration verticale dans le secteur meunier se concentre principalement sur les étapes amont, en particulier l'importation et le stockage des céréales. Cette orientation répond à plusieurs impératifs stratégiques pour les grands groupes de transformation :

- **Sécuriser et maîtriser de l'approvisionnement** : En s'implantant directement dans le maillon de l'importation, les grands groupes réduisent leur dépendance vis-à-vis des importateurs tiers, assurant ainsi un approvisionnement stable dans un marché souvent caractérisé par la volatilité des prix et des quantités disponibles ;
- **Réduire les coûts logistiques** : La maîtrise des infrastructures de stockage permet aux acteurs de moduler leurs stocks en fonction des fluctuations de prix, réduisant ainsi les coûts de transport et d'entreposage sur le court terme.

Ces motivations expliquent la raison pour laquelle l'intégration verticale dans le secteur meunier tend à privilégier les activités d'importation et de stockage, perçues comme des leviers de compétitivité essentiels pour les minoteries, dans une filière céréalière marquée par la variabilité des productions en raison des aléas climatiques.

a. Intégration au niveau de l'importation

L'intégration verticale est particulièrement marquée dans l'importation, où les liens économiques entre minoteries et importateurs sont profonds et structurants. En effet, 75% des importateurs de céréales sont directement affiliés à des minoteries, illustrant une stratégie visant à maîtriser les flux d'importation. Ce marché est en outre organisé autour de dix grands groupements d'importateurs, dont quatre dominant à eux seuls 70% du marché du blé tendre.

Cette intégration offre des gains d'efficacité considérables. Elle permet aux acteurs intégrés de mieux maîtriser la chaîne de valeur, d'optimiser les coûts et de sécuriser les flux d'approvisionnement. Grâce à cette stratégie, ils peuvent renforcer leur résilience face aux fluctuations du marché et garantir une continuité dans leurs activités, tout en minimisant les risques liés aux approvisionnements.

b. Intégration au niveau des structures de Stockage

Les capacités de stockage des céréales sont principalement détenues par des importateurs permanents, souvent affiliés aux minoteries, ce qui confère aux grands acteurs du secteur un avantage stratégique important. En contrôlant ces infrastructures, ils assurent une gestion optimale de leurs stocks et bénéficient d'une flexibilité accrue pour répondre aux fluctuations de la demande. Ce contrôle leur permet non seulement de mieux résister aux

aléas du marché, mais aussi d’influencer l’offre en cas de hausse des prix, en ajustant leurs réserves pour tirer profit des variations de prix.

Cependant, cette concentration des capacités de stockage peut entraîner un biais potentiel dans la concurrence. Avec les infrastructures de stockage contrôlées par quelques grands groupes, les petits acteurs se retrouvent limités dans leur capacité à intervenir efficacement sur le marché. Ils dépendent ainsi davantage des acteurs intégrés pour accéder aux stocks nécessaires à leurs opérations, ce qui réduit leur marge de manœuvre et leur compétitivité.

c.Faible intégration au niveau de la production nationale et de sa collecte

À l’inverse, l’intégration verticale reste limitée dans les étapes de la production et de la collecte de la récolte nationale. Ainsi, peu de minoteries possèdent des filiales ou des partenariats avec des producteurs locaux, et ce malgré les efforts de l’État pour la promotion de l’agrégation. Ainsi, seulement sept projets d’agrégation entrepris dans la filière des céréales d’automne ont été réalisés par des minoteries :

Tableau 13: Les projets d’agrégation dans la filière des céréales d’automne

Région	Agrégateur	Date d’octroi de l’attestation	Investissement prévisionnel (MDIRHAMS)	Nombre d’agregés	Superficie agrégée (Ha)
Casablanca-Settat	CAM CHAOUIA	18/07/2018	41	92	1 018
	GIE TANMIA FILAHIA	18/07/2018	3	55	1 419
	MAXIGRAIN	11/06/2018	28	122	710
	ZINE CEREALES	17/04/2017	232	688	14 188
Fès-Meknès	FERTIKA	20/02/2023	8	52	589
	SCAB FELLAH	13/01/2012	1	148	2 217
Rabat-Salé-Kenitra	PHYTORAJI	03/05/2024	14	62	629
Total général			327	1 219	20 770

Source : ADA, Note sur les projets d’agrégation des céréales d’automne, 26 septembre 2024

En effet, cette faible intégration de la production nationale dans les étapes de production et de la collecte de la récolte nationale maintient les minoteries dans une position de dépendance par rapport aux importations, laissant la production nationale sous-exploitée. En plus, l’absence d’intégration au niveau de la production limite la capacité des minoteries à influencer l’offre en amont, renforçant la volatilité des prix et rendant le secteur plus exposé aux variations du marché international.

d. Déploiement de flottes de distribution : une extension de l'intégration verticale

En plus de l'intégration dans l'importation et le stockage, certains grands groupes de minoteries ont étendu leur contrôle en aval, en développant leurs propres flottes de distribution pour leurs produits finis, notamment les farines et les semoules. Ces flottes permettent à ces acteurs de distribuer directement leurs produits auprès des boulangeries, pâtisseries, commerces de grande et moyenne distribution ainsi qu'auprès de commerçants locaux. Cette intégration permet aux grands acteurs de renforcer considérablement leur présence commerciale. En réduisant leur dépendance vis-à-vis des distributeurs tiers, ils s'assurent un accès direct aux points de vente et aux consommateurs finaux, consolidant ainsi leur position sur le marché.

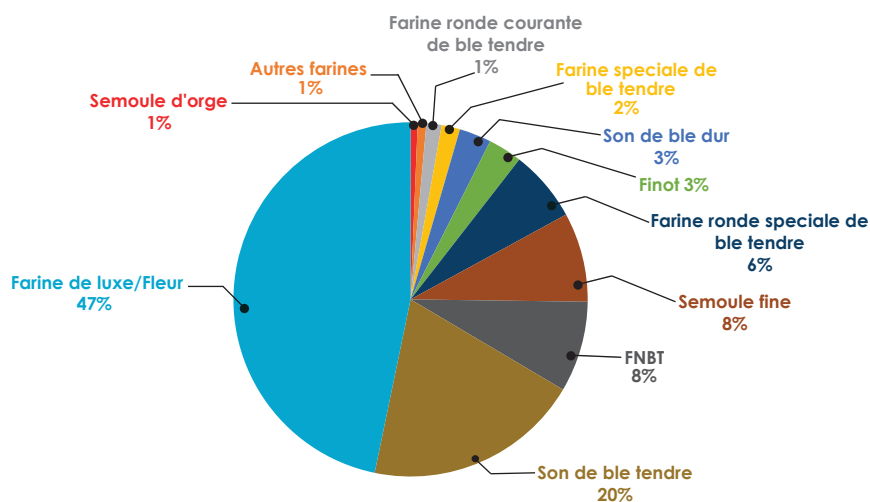
De plus, cette intégration leur offre l'opportunité d'optimiser la logistique et de réduire les délais de livraison, garantissant ainsi un approvisionnement continu du marché. En maîtrisant chaque étape, de la production à la distribution, ils assurent une disponibilité constante de leurs produits, renforçant leur fiabilité et leur réactivité face aux fluctuations de la demande.

Ce déploiement de moyens logistiques propres confère un avantage compétitif considérable aux minoteries intégrées, qui peuvent répondre plus rapidement aux fluctuations de la demande et aux spécificités locales. Néanmoins, il introduit également un risque de verrouillage concurrentiel, en limitant l'accès aux marchés de la distribution pour les petites minoteries qui ne disposent pas de capacités similaires et doivent s'appuyer sur des intermédiaires ou des tiers pour la distribution de leurs produits.

2 La structure des prix

L'analyse de la répartition des ventes des minoteries par type de produit en 2023 révèle plusieurs dynamiques marquantes.

Figure 38: Répartition des ventes des minoteries par type de produit (2023)



Source : Élaborée par le Conseil de la Concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

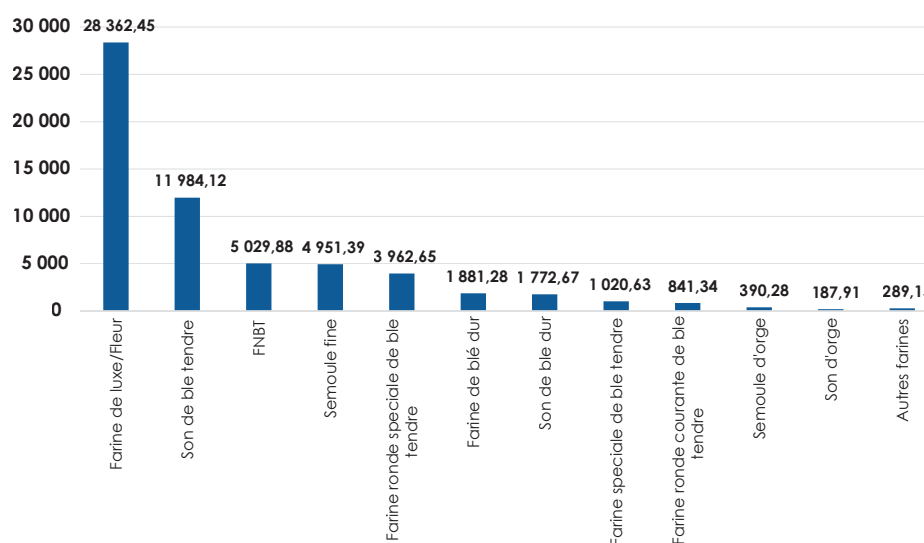
Tout d'abord, la «farine de blé tendre luxe» représente près de 47% des ventes, traduisant une forte concentration des efforts de production sur ce produit, souvent destiné aux boulangeries, pâtisseries et répond aux préférences des ménages. Concernant le «son de blé tendre», il occupe la deuxième place, avec environ 20% des ventes, indiquant une valorisation significative des sous-produits. Le marché s'avère ainsi bien plus large que pour la seule consommation humaine.

Les produits issus du blé dur (semoule, farine) représentent près de 11% des ventes, ce qui témoigne d'une demande plus limitée par rapport au blé tendre.

La «Farine nationale de blé tendre» (FNBT), qui bénéficie de subventions, ne représente que 8% des ventes, soulignant que le contingent n'est pas un facteur structurant pour la majorité du marché. Le secteur non subventionné montre ainsi des signes de forte dynamique concurrentielle.

Enfin, les produits dérivés de l'orge et les autres farines affichent des volumes de vente très faibles (moins de 1 000 milliers de quintaux) (figure 39).

Figure 39: Répartition des ventes des minoteries par produit en 2023
(en milliers de quintaux)



Source : Élaborée par le Conseil de la Concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Ainsi, le marché meunier marocain semble partiellement concentré autour de quelques produits phares. Cependant, la faible dépendance globale aux subventions du FNBT et la sous-exploitation de certains segments laissent entrevoir des marges d'amélioration, notamment à travers une diversification accrue et des stratégies plus adaptées à la demande. Un meilleur équilibre entre les différents segments et une rationalisation des capacités de production pourraient également renforcer la compétitivité du secteur.

En règle générale, hormis la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) subventionnée et la farine spéciale, les prix des farines sont librement fixés par les minoteries en fonction des conditions du marché. Toutefois, un accord de modération entre le gouvernement et la Fédération Nationale des Minoteries encadre les prix de certaines farines, notamment pour la «Farine de luxe type supérieur 2», définie par l'Arrêté n°838-02 du 26 avril 2002. Cet accord fixe un plafond de 350 dirhams par quintal nu, sortie moulin, et impose que les autres farines de blé tendre soient commercialisées à des prix alignés sur ceux du marché local et régional, permettant ainsi de maintenir le prix du pain à un niveau accessible (1,2 dirham) pour la population.

Compte tenu du fait que les prix de la FNBT et de la farine spéciale sont strictement réglementés et fixés administrativement pour garantir leur accessibilité, l'analyse de la structure des coûts portera exclusivement sur les farines libres. En effet, ces farines, soumises aux dynamiques de marché, permettent une analyse des facteurs influençant les coûts dans un cadre non régulé, rendant possible une évaluation plus pertinente des composantes et variations de leurs coûts de production.

2.1 Facteurs influençant le prix des farines libres

Parmi les éléments influençant les prix des farines, plusieurs facteurs sont à considérer :

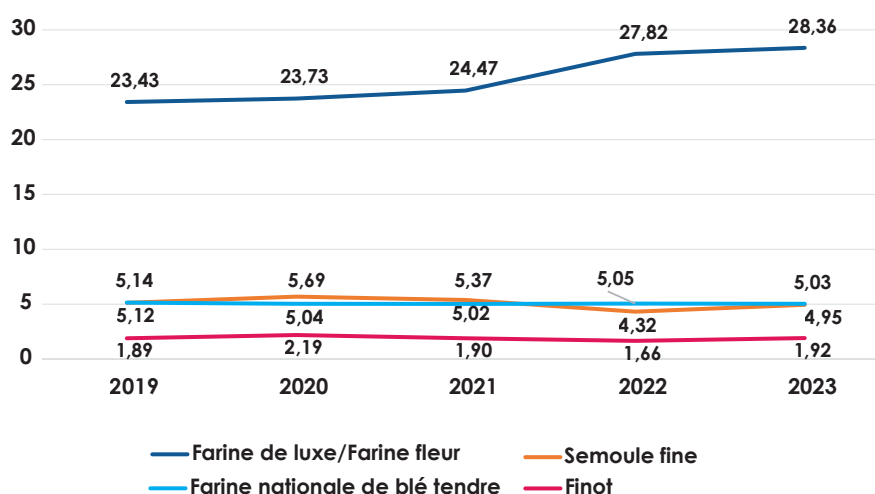
- Coût des matières premières : Les céréales, principalement le blé tendre, le blé dur et le maïs, sont essentielles à la production des farines. Leur approvisionnement dépend à la fois de la production nationale et des importations. La dépendance aux importations rend les prix sensibles aux fluctuations des cours mondiaux, avec des politiques douanières restrictives pendant les périodes où la production nationale est favorisée ;
- Équipements et technologies : L'utilisation de technologies modernes dans les minoteries peut permettre de réduire les coûts de production à long terme, même si les investissements initiaux peuvent temporairement augmenter le coût des farines ;
- Intégration de la filière : Les minoteries intégrées, opérant à plusieurs niveaux de la chaîne de valeur, bénéficient d'économies d'échelle et de prix préférentiels sur les cessions intra-groupe, réduisant ainsi les coûts globaux ;
- Qualité des produits : La qualité des farines varie en fonction de leur utilisation, influençant directement le prix ;
- Logistique : Le transport des matières premières et la distribution des farines vers les marchés influencent également le prix final ;
- Implantation géographique : Une minoterie proche des sources d'approvisionnement réduit les coûts de transport, ce qui confère un avantage concurrentiel.

2.2 Evolution des prix des farines libres

L'analyse de la production des minoteries par produits montre que la farine de luxe, la farine fleur, la farine nationale de blé tendre, la semoule fine et le Finot représentent 70% du volume total des ventes des minoteries.

Ainsi, Entre 2019 et 2023, ces produits ont affiché des évolutions contrastées : la Farine de luxe/Farine fleur⁶⁴ a enregistré une augmentation de 21,1 % entre 2019 (23,43 millions de quintaux) et 2023 (28,36 millions de quintaux). La FNBT a connu une légère baisse de 2,2 % entre 2019 (5,14 millions de quintaux) et 2023 (5,03 millions de quintaux). La production de Semoule fine a connu également une baisse de 3,38 % entre 2019 (5,12 millions de quintaux) et 2023 (4,95 millions de quintaux). Quant au Finot, il a enregistré une légère augmentation de 1,54 %, passant de 1,89 millions de quintaux en 2019 à 1,92 millions de quintaux en 2023 (figure 40).

Figure 40: Evolution des ventes des principaux produits de la minoterie durant les cinq dernières années (en millions de quintaux)



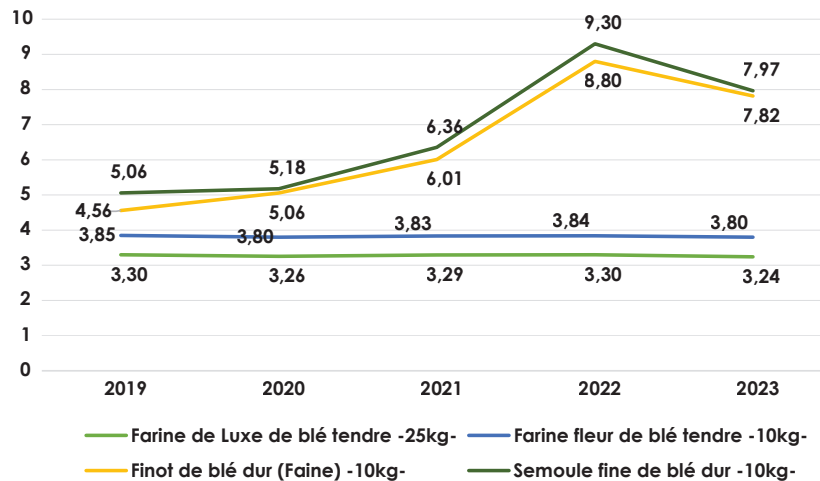
Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Les prix unitaires ont également connu des variations significatives durant la période 2019-2023, notamment les produits à base de blé dur, comme la semoule fine et le Finot de blé dur, qui ont connu des hausses significatives. Le prix moyen annuel de la semoule fine de blé dur a grimpé de 5,06 Dirhams/kg en 2019 à un maximum de 9,30 Dirhams/kg en 2022, avant de redescendre à 7,97 Dirhams/kg en 2023. Une tendance similaire a été observée pour le Finot de blé dur, dont le prix est passé de 4,56 Dirhams/kg en 2019 à 8,80 Dirhams/kg en 2022, avant de diminuer à 7,82 Dirhams/kg en 2023. Ces hausses de prix pourraient être liées à l'augmentation des coûts des matières premières ou à des tensions sur le marché mondial

⁶⁴ Les deux farines (Farine de luxe et farine fleur) sont issues de la même mouture, avec une différenciation quant à la qualité des deux produits. Les données fournies par l'ONICL ne font pas la distinction entre les deux types de farines en termes de ventes.

des céréales. En revanche, les prix des farines de blé tendre, telles que la farine de luxe et la farine fleur, sont restés relativement stables au cours de la même période. La farine de luxe de blé tendre a fluctué légèrement autour de 3,30 Dirhams/kg, atteignant 3,24 Dirhams/kg en 2023. La farine fleur de blé tendre a également maintenu une certaine stabilité, avec des variations minimales autour de 3,80 Dirhams/kg sur toute la période (figure 41).

Figure 41: Evolution des prix unitaires des principaux produits de la minoterie pour les 5 dernières années (en Dirhams/kg)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Ainsi, l'évolution des prix et des volumes des farines révèle une stabilité générale du marché pour les produits de base, malgré des hausses ponctuelles pour les produits dérivés du blé dur. En 2023, le chiffre d'affaires du secteur meunier a dépassé les 20 milliards de dirhams, reflétant le poids de ce marché dans la filière céréalière, à la fois par en terme de dynamiques concurrentielles que d'interventions publiques.

2.3 Structure du coût de production des farines libres

L'analyse de la structure des coûts de production des farines libres repose sur des données collectées auprès d'un ensemble représentatif de minoteries industrielles, représentant environ 30% du volume total de mouture au niveau national. Les informations recueillies incluent des détails sur les coûts liés aux matières premières, à l'énergie, à la main-d'œuvre ainsi qu'à d'autres postes de dépenses pour les principales catégories de farines produites.

L'analyse s'est concentrée sur quatre principaux produits du secteur meunier : la farine de luxe, la farine fleur, la semoule fine et le Finot, qui totalisent plus de 73% des ventes des minoteries industrielles. Ces produits, en raison de leur poids dans le marché, permettent de dégager une vue d'ensemble du marché. La méthodologie appliquée consiste à comparer les coûts unitaires de production par poste de dépense pour ces produits entre différentes minoteries, afin de

détecter les variations et les tendances qui impactent leur structure de coûts.

Pour chaque produit, les coûts unitaires ont été calculés et ventilés en fonction des principaux postes de dépenses, à savoir les matières premières, l'énergie, la main-d'œuvre, les amortissements, l'emballage et les autres coûts annexes. Les écarts entre les différentes minoteries ont ensuite été analysés pour identifier les facteurs ayant une influence notable sur les variations de coûts, tels que l'accès aux matières premières, l'efficacité énergétique, la gestion de la main-d'œuvre et l'optimisation des processus industriels.

a.Coût moyen de production par type de farine

Le tableau suivant présente le coût moyen de production par quintal pour chaque type de farine libre en 2023 :

Tableau 14: Coût de production moyen (par quintal) des principaux produits de la farine libre en 2023

Produit	Farine de luxe	Farine fleur	Semoule fine	Finot
Coût de production moyen en dirhams (2023)	335,07	341,02	558,90	611,78

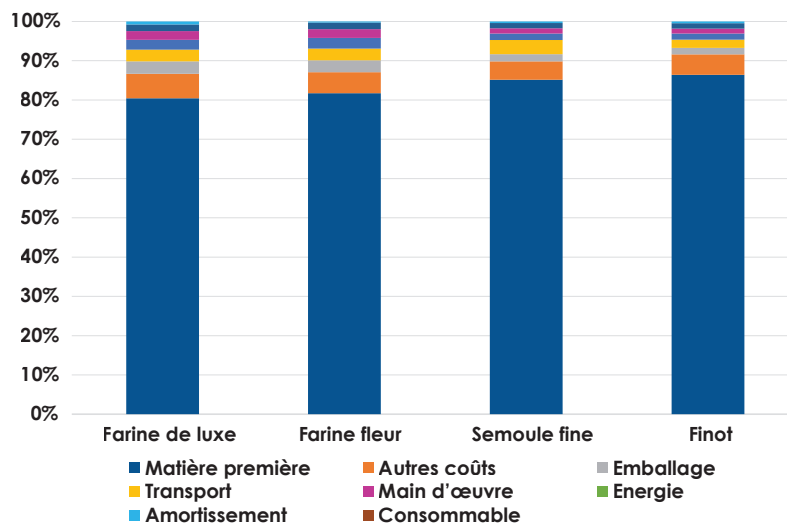
Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par les minoteries industrielles

Comme illustré ci-haut, des écarts significatifs existent entre les coûts de production des principaux produits de la farine libre en 2023. Les coûts les plus bas concernent la farine de luxe (334,98 Dirhams) et la farine fleur (341,02 Dirhams, tandis que la semoule fine affiche un coût nettement plus élevé (558,90 Dirhams). Le Finot, pour sa part, présente le coût de production le plus élevé (611,78 dirhams), dépassant même celui de la semoule fine, ce qui souligne l'hétérogénéité des structures de coût au sein de la même filière.

b. Structure des coûts par poste de dépense

La composition des coûts par type de farine en 2023 montre que, pour tous les produits analysés (farine de luxe, farine fleur, semoule fine et Finot), les matières premières constituent le poste de dépense le plus important, représentant environ 80% ou plus du coût total pour chaque produit. Cela met en lumière l'importance des matières premières dans la structure de coût de la production de farines et produits dérivés. Les autres postes de dépenses – énergie, main-d'œuvre, amortissements, transport, consommables et emballage – représentent chacun une proportion relativement faible, de l'ordre de 5 à 10%, mais contribuent néanmoins aux variations de coûts entre produits et entre minoteries (figure 42).

Figure 42: Structure des coûts des principaux produits de la minoterie par composantes (Année 2023)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par les minoteries industrielles

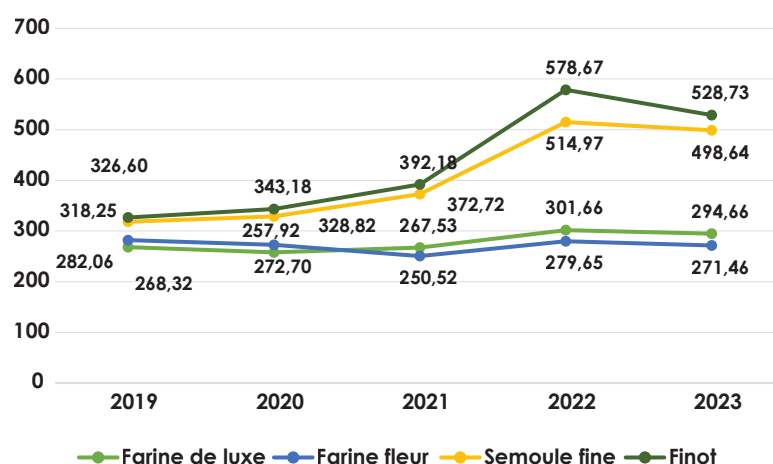
c. Analyse de l'évolution des différentes composantes du coût

L'analyse de l'évolution des composantes de la structure du coût des principales farines fait apparaître une évolution significative au niveau, principalement de la matière première, l'emballage et le transport.

i. La matière première (le blé)

L'évolution des coûts des matières premières pour les principaux types de farines (Farine de luxe, Farine fleur, Semoule fine, et Finot), au cours des cinq dernières années présente des augmentations marquées pour certains produits. Le Finot a connu la hausse la plus forte, passant de 326,60 Dirhams/quintal en 2019 à un pic de 578,67 Dirhams/quintal en 2022, avant de diminuer légèrement en 2023. La semoule fine a également enregistré une augmentation notable, de 318,25 DIRHAMS/quintal en 2019 à 514,97 Dirhams/quintal en 2022, avec une baisse modérée par la suite. La farine de luxe a connu une hausse plus modeste, atteignant 301,66 Dirhams/quintal en 2022, avant de redescendre à 294,66 Dirhams/quintal en 2023. La farine fleur a suivi une trajectoire différente, avec une baisse progressive jusqu'en 2021, suivie d'une reprise légère en 2022 avant une nouvelle baisse en 2023. Ainsi, le finot et la semoule fine affichent des augmentations marquées, tandis que la Farine de luxe et la Farine fleur montrent une évolution plus stable (figure 43).

Figure 43: Evolution du coût des matières premières pour les principaux types de farines durant les 5 dernières années (en Dirhams/Quintal)

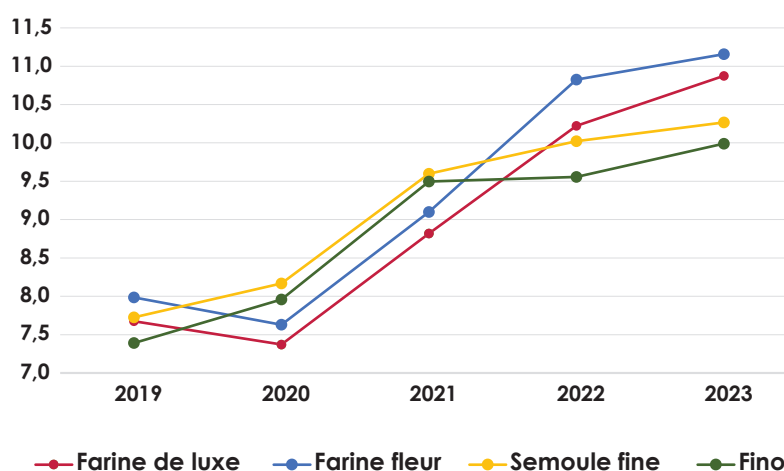


Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par les minoteries industrielles

ii.L'emballage

Par ailleurs, l'évolution du coût de l'emballage sur cette même période montre une tendance haussière pour tous les types de farine. Les coûts, qui étaient relativement bas en 2019, ont augmenté de façon significative, particulièrement pour la farine fleur et la semoule fine, atteignant respectivement 11,16 Dirhams et 10,27 Dirhams en 2023. La farine de luxe a également vu une hausse, atteignant environ 10,80 Dirhams en 2023, tandis que le Finot, bien que moins affecté, a atteint 10 Dirhams en 2023. Ces hausses sont révélatrices de l'influence croissante des matières premières et des tensions du marché sur le coût de l'emballage (figure 44).

Figure 44: Evolution du coût de l'emballage pour les principaux types de farines durant les 5 dernières années (en Dirhams/Quintal)



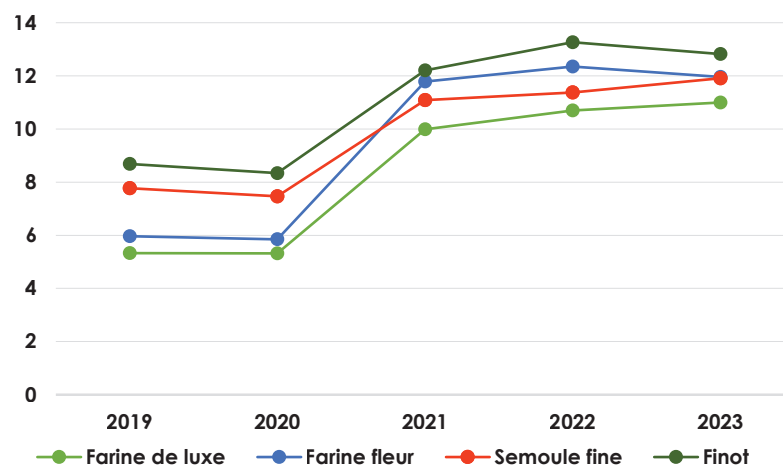
Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par les minoteries industrielles

iii. Le transport

L'évolution des coûts de transport des principaux types de farines montre une tendance haussière notable au cours des cinq dernières années. En 2019, les coûts de transport étaient globalement similaires pour toutes les catégories, oscillant entre 6 Dirhams et 8 Dirhams par quintal. Cependant, une augmentation marquée est observée dès 2020, affectant de manière significative l'ensemble des produits. Le finot a subi la plus forte hausse, atteignant un pic de 13,50 Dirhams en 2022, avant de redescendre légèrement en 2023. La farine de luxe, la farine fleur et la semoule fine ont suivi des trajectoires similaires, avec une progression des coûts culminant à environ 12,50 Dirhams en 2022, puis une légère baisse en 2023 (figure 45).

Cette évolution marque des pressions croissantes des coûts de transport dans le secteur, reflétant potentiellement l'augmentation des prix des carburants et d'autres charges logistiques influençant directement le coût final des produits de meunerie.

Figure 45: Evolution du coût du transport pour les principaux types de farines durant les 5 dernières années (en Dirhams/Quintal)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par les minoteries industrielles

Ainsi, l'analyse de la structure des coûts pour les farines libres met en lumière la prépondérance de la composante « matières premières », qui constitue la majeure partie des dépenses de production, représentant environ 80% des coûts totaux pour chaque type de farine. Ce poids dominant des matières premières explique la sensibilité du secteur aux fluctuations des prix sur les marchés des céréales, influençant directement la compétitivité des prix finaux.

Les autres postes de dépenses, bien que minoritaires (environ 5 à 10% chacun), comme l'énergie, la main-d'œuvre, le transport et l'emballage, contribuent à la variabilité des coûts entre les produits et les minoteries. Les hausses observées sur les coûts de transport et d'emballage, en particulier depuis 2020, reflètent les pressions inflationnistes et les tensions sur les chaînes d'approvisionnement, affectant ainsi l'ensemble du secteur.

VII. Effet du mécanisme de subvention et de compensation sur le fonctionnement concurrentiel du marché meunier

Ce chapitre examine l'impact des mécanismes de subvention et de compensation déployés par l'État marocain pour stabiliser le marché du blé tendre et soutenir la production nationale face aux fluctuations des marchés internationaux. Conçus initialement pour limiter les effets des hausses de prix mondiaux sur le pouvoir d'achat du consommateur, ces mécanismes se sont progressivement transformés en une charge budgétaire croissante. Ils ont induit des distorsions dans les circuits de distribution et modifié les dynamiques de formation des prix réels à pour le consommateur.

Depuis les années 1970, l'économie agricole marocaine a traversé des périodes de fluctuations importantes, liées à la fois aux aléas climatiques et aux dynamiques économiques locales et mondiales. L'évolution de la compensation se divise en deux phases marquantes⁶⁵:

- 1970-1976 : Période de répercussion intégrale des coûts de production sur le consommateur.
- 1976 à aujourd'hui : Mise en place progressive de mécanismes d'amortissement des coûts, avec des prix de la farine nationale et de luxe maintenus à des niveaux relativement stables, favorisant ainsi la consommation de produits à base de blé tendre. Cette période est également marquée par des mesures de libéralisation, notamment du blé dur en 1982 et de la farine de luxe en 1988.

Cette trajectoire marocaine reflète une tendance observée à l'échelle internationale, où le secteur agricole bénéficie d'un soutien public important, sous diverses formes : subventions aux prix du marché, aides budgétaires, ou appuis directs aux intrants. Entre 2021 et 2023, le montant moyen annuel des aides agricoles dans un large échantillon de 54 pays a atteint environ 842 milliards de dollars, dont près des trois quarts ont été alloués directement aux producteurs agricoles⁶⁶.

Ce soutien revêt des spécificités selon les pays :

- La Chine représente 37% du soutien positif global, concentré sur le soutien des prix, les infrastructures rurales et les subventions à la production.
- Les États-Unis et l'Inde contribuent respectivement à 15% et 14% du soutien. Cette dernière combine à la fois le soutien budgétaire et les mesures de contrôle des prix intérieurs.
- À l'inverse, des pays comme le Brésil, bien qu'importants producteurs (près de 5% de la production mondiale), n'apportent qu'un soutien limité (moins de 1% du total global), misant ainsi sur la compétitivité des marchés.

⁶⁵ Rapport PRCC-7, USAID/Maroc, Projet de la réforme de la commercialisation des céréales (PRCC--PASE I) Consommation des céréales au Maroc, décembre 1992.

⁶⁶ OCDE, Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2024 (version abrégée) : L'innovation au service de la croissance durable de la productivité, Éditions OCDE, Paris.

- Des pays comme la Norvège, la Suisse ou la Corée du Sud présentent un soutien dépassant 40% des recettes agricoles brutes, illustrant une approche de forte protection du secteur agricole⁶⁷.

Ces disparités révèlent des orientations stratégiques variées, souvent dictées par des priorités sociales, économiques ou environnementales. Le Maroc, avec une forte exposition aux risques climatiques et une dépendance partielle aux importations, justifie une attention particulière portée à la stabilisation des prix et à la sécurité alimentaire.

Dans cette perspective, l'analyse qui suit portera non seulement sur l'évolution des mécanismes de compensation appliqués aux produits issus de la minoterie industrielle, mais également sur la structure des prix de revient tout au long de la chaîne de valeur céréalière. Elle visera à évaluer la charge budgétaire liée à la compensation et aux subventions par maillon de cette chaîne, tout en examinant les effets des barrières tarifaires à l'importation. Une attention particulière sera portée à l'impact de ces dispositifs sur le pain subventionné, à travers une analyse comparative (benchmark) avec d'autres modèles, ainsi qu'à leurs effets sur la dynamique concurrentielle du marché meunier marocain. Cette approche globale permettra de mieux comprendre les leviers d'optimisation des politiques de soutien et leur influence sur l'équilibre économique et concurrentiel du secteur.

1 Présentation du mécanisme de subvention et de compensation

1.1 Blé tendre

La subvention du blé tendre est essentielle pour stabiliser l'approvisionnement en farine à prix abordable, en assurant un soutien pour la farine subventionnée ainsi que pour la farine libre panifiable.

La politique de subvention du blé tendre et de la FNBT vise plusieurs objectifs. Elle permet de protéger les consommateurs des hausses de coûts en fixant des prix de consommation de la FNBT. De plus, en subventionnant le blé tendre utilisé dans les farines libres, le gouvernement s'assure que le prix du pain reste accessible, notamment par des accords de modération des prix avec les acteurs du secteur. Enfin, des mécanismes de fixation de prix cibles à l'importation sont mis en place pour protéger et pérenniser l'outil industriel national.

Ces mesures de soutien étatique peuvent s'expliquer, en partie, par une nette disparité entre les prix de commercialisation du blé tendre au niveau national et international, comme le montre le tableau 15. Ainsi, sur la période 2019-2023, les prix au niveau national ont affiché une tendance généralement plus élevée, culminant à 446,03 dirhams en 2023, tandis que les prix internationaux, représentés par des pays comme l'Argentine, la Russie, la France, l'Allemagne et les États-Unis, sont globalement inférieurs sur la même période. Cela justifie en partie les interventions de l'État sous forme de subventions, qui visent à rendre

⁶⁷ Ibid.

le blé tendre accessible pour répondre aux besoins de la population tout en protégeant les consommateurs des fluctuations des prix internationaux.

Tableau 15: Comparaison des niveaux de prix du Blé Tendre aux niveaux national et international

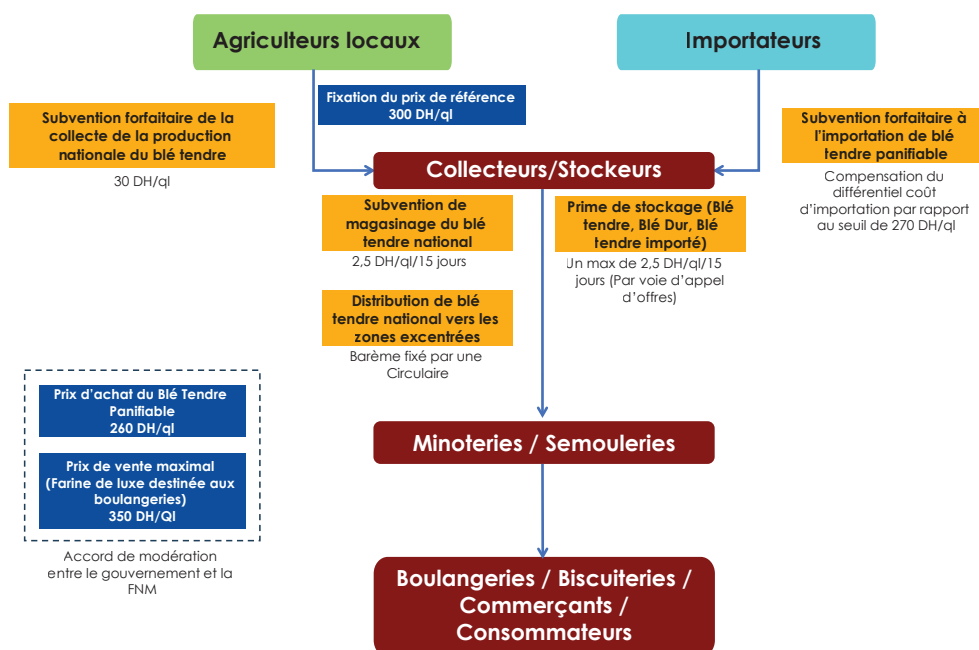
En DH/Quintal	2019	2020	2021	2022	2023
Argentine	218,87	232,86	257,50	415,48	331,78
Russie	203,76	214,19	259,40	363,19	260,21
France	201,36	216,04	264,61	377,08	272,00
Allemagne	206,48	218,32	265,63	388,66	278,78
Etats Unis	211,12	231,83	270,36	389,92	275,33
Prix au niveau national	254,00	305,21	334,76	347,02	446,03

Source : Élaboré par le Conseil de la Concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Toutefois, bien que ces dispositifs soient pensés pour stabiliser le marché et préserver le pouvoir d'achat des consommateurs, ils peuvent aussi introduire des distorsions dans le fonctionnement concurrentiel du marché meunier. La subvention tend à maintenir artificiellement des prix bas, influençant les choix de consommation vers le blé tendre au détriment d'autres céréales locales et limitant ainsi la diversification du secteur.

Les subventions à l'importation et à la production de la FNBT représentent les piliers de la réglementation céréalière en aval, comme illustré dans le schéma suivant :

Figure 46: Mécanisme de subvention du blé tendre



Source : Elaborée par le Conseil de la Concurrence

a. Au niveau de la collecte de la production nationale et de l'importation du blé tendre

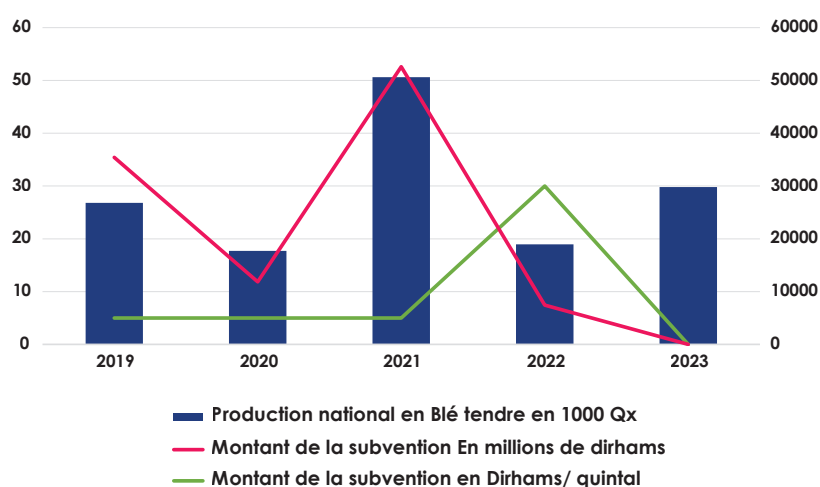
La subvention à l'achat du blé tendre, mise en place par le gouvernement, vise à soutenir la collecte de la production nationale et à stabiliser le marché en limitant la dépendance aux importations. Ce mécanisme s'applique aussi bien au blé destiné à la farine subventionnée qu'au blé panifiable, et s'étend également aux importations en cas de besoins supplémentaires pour la fabrication de la farine nationale de blé tendre (FNBT) et du pain.

i. Subvention forfaitaire allouée à la collecte de la production nationale du blé tendre

Jusqu'à la campagne 2021/2022, une subvention forfaitaire était accordée pour les quantités de blé tendre issues de la production nationale et collectées pendant la période primable, que ce soit par les minoteries industrielles pour les achats directs auprès des producteurs ou par des organismes stockeurs agréés. Cette subvention était calculée sur la base des stocks déclarés auprès de l'ONICL à la fin de la période de collecte, à condition que ces quantités ne soient pas déjà engagées dans des appels d'offres et qu'elles soient exclusivement destinées aux minoteries industrielles. Face à la forte chute de plus de 62% de la récolte lors de la campagne 2021/2022 par rapport à la campagne précédente, l'État a considérablement augmenté le montant de cette subvention, le faisant passer de 5 Dirhams à 30 Dirhams par quintal, afin d'inciter à l'achat de blé national malgré une production réduite. Ce soutien permet de sécuriser un débouché aux producteurs locaux, tout en encourageant les organismes stockeurs et les minoteries à acheter davantage de blé produit localement, malgré la faiblesse des récoltes.

Les fluctuations de la charge de compensation de cette subvention entre 2019 et 2023 montrent une variation en fonction des rendements agricoles et de la politique publique. En 2019, cette charge était de 35,42 millions de Dirhams, avant de chuter à 11,84 millions de Dirhams en 2020, pour remonter à 52,59 millions en 2021 grâce à une récolte exceptionnelle. En 2022, une nouvelle baisse à 7,43 millions de Dirhams a suivi la chute de production, tandis qu'en 2023, la subvention n'a pas été reconduite (figure 47).

Figure 47: Évolution des montants de subvention et de la production nationale de blé tendre au Maroc (2019-2023)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le Ministère des Finances

Malgré les incitations du gouvernement, telles que l'augmentation de la prime de collecte de 5 à 30 dirhams, pour encourager la récolte du blé local, les minoteries privilégient souvent le blé importé. Cette préférence est principalement due à la régularité et à la qualité constante du blé étranger, notamment celui en provenance de pays comme la France, la Russie et le Canada, contrairement à la production nationale, qui est influencée par des conditions climatiques et des irrégularités de rendement.

ii. Subvention forfaitaire à l'importation de blé tendre (la restitution à l'importation du blé tendre)

Le mécanisme de restitution à l'importation du blé tendre a été mis en place en 2007, dans un contexte marqué par une forte hausse des prix internationaux de cette céréale. Cette mesure visait à contenir le prix d'entrée du blé tendre sur le territoire national, afin de protéger les consommateurs marocains des chocs exogènes et de préserver la stabilité du marché intérieur.

En 2021, le gouvernement marocain a réactivé cette mesure, afin de soutenir les acteurs du marché face aux fluctuations des prix internationaux. Mis en œuvre par une décision conjointe du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts (décision n°8234/20 - 421 du 3 novembre 2021), ce mécanisme prévoit l'octroi d'une prime forfaitaire aux importateurs lorsque le coût d'importation excède un seuil de 270 dirhams par quintal. Il concerne spécifiquement les quantités de blé tendre panifiable importées par les organismes stockeurs et les minoteries industrielles.

Cette intervention publique a pour principal objectif de limiter la transmission des hausses des cours internationaux au marché national, en assurant un prix du blé tendre panifiable relativement stable pour les boulangers et, in fine, les consommateurs. Son importance est d'autant plus grande dans un contexte où l'offre nationale reste structurellement insuffisante pour couvrir les besoins internes.

À ce titre, il convient de rappeler que la part du blé tendre collectée dans la production nationale a représenté, en moyenne, 43% sur la période 2000-2024, avec de fortes variations selon les campagnes agricoles : elle a atteint un pic de 79% en 2006-2007, mais est tombée à un niveau historiquement bas de 6% en 2023-2024, sous l'effet notamment de la sécheresse sévère ayant affecté le pays selon l'ONICL. En conséquence, le recours aux importations devient nécessaire pour assurer la satisfaction de la demande intérieure.

Ce mécanisme est encadré par le ministère de l'Économie et des Finances, notamment par des quotas ou une limitation dans le temps. Toutefois, bien que ce dispositif assure un approvisionnement régulier, il n'est pas exempt de limites sur le plan économique et budgétaire. D'une part, il représente une charge financière significative pour les finances publiques : le montant global de la restitution a atteint un sommet de 9,3 milliards de dirhams en 2022, sous l'effet conjugué de la hausse des prix mondiaux liée à la guerre en Ukraine et des aléas climatiques internes. (Tableau 16).

Tableau 16: Evolution de la charge de compensation au titre de la restitution à l'importation de blé tendre pour les 3 dernières années
(en millions de dirhams)

Compagne agricole	2021	2022	2023
Montant de la restitution	1 349	9 308	2 578

Source : Élaboré par le Conseil de la Concurrence sur la base des données fournies par le ministère des Finances

En effet, dans un contexte de rareté des offres internationales, même les pays disposant d'un pouvoir d'achat conséquent peuvent rencontrer des difficultés d'approvisionnement. La concentration des pays exportateurs de blé représente un risque de limitation des approvisionnements pour des pays tributaires comme le Maroc (Taleb, 2012)⁶⁸.

Par ailleurs, cette subvention limite la compétitivité des producteurs locaux en renforçant une dépendance vis-à-vis des importations. Les agriculteurs marocains peinent à rivaliser avec les produits subventionnés importés, souvent de meilleure qualité, ce qui entrave le développement du secteur céréalier national. De plus, l'absence de mesures incitatives vers une production locale de qualité réduit la capacité du Maroc à répondre à ses propres besoins sans recourir à l'importation.

⁶⁸ Rapport de la BAD sur la sécurité alimentaire : Dépendance et vulnérabilité du Maroc face aux importations de céréales. Publié sur le journal Libéralisation le 23 novembre 2012.

Enfin, bien que les subventions soient conçues pour être modulées en fonction des cours internationaux, elles tendent à devenir une solution permanente, au détriment de réformes structurelles nécessaires. Selon plusieurs rapports publiés par des institutions nationales notamment le Conseil de la concurrence⁶⁹, la politique de subvention à l'importation du blé tendre engendre des coûts budgétaires très élevés pour l'Etat, entraîne des distorsions sur le marché local, entrave la compétitivité, empêche le développement du secteur céréalier et incite à l'accroissement des importations surtout que la qualité importée demeure supérieure à celle produite sur le marché local.

Pour en garantir l'efficacité économique et budgétaire, il apparaît donc nécessaire de recentrer ce dispositif sur des objectifs clairs, circonscrits dans le temps, et de l'assortir de mesures de soutien à la production nationale. Une telle évolution permettrait de renforcer la résilience du marché intérieur, de soutenir les producteurs marocains, de réduire le besoin de subvention publique et de tendre vers une meilleure souveraineté alimentaire.

b. Au niveau du magasinage et de la commercialisation du blé tendre

Une subvention est prévue pour le magasinage du blé tendre acquis pendant la période de collecte. En outre, la commercialisation du blé par les organismes stockeurs aux minotiers fait l'objet d'une compensation.

i. Subvention de magasinage destiné à tout achat de blé tendre national

La subvention de magasinage du blé tendre, mise en place par le gouvernement, a pour objectif de stabiliser le marché meunier, en incitant à la collecte et au stockage de la production nationale tout en instaurant un système de déclaration des achats à l'ONICL. En attribuant une prime de magasinage aux organismes stockeurs qui acquièrent et conservent le blé tendre local, l'État encourage son intégration dans le circuit industriel des minoteries. Cette prime, calculée deux fois par mois en fonction des stocks aux 1^{er} et 16 de chaque mois, est réservée aux organismes disposant d'une autorisation sanitaire de l'ONSSA.

Ce soutien financier incite les stockeurs à privilégier le blé national, dont le niveau de collecte a historiquement été faible, atteignant au maximum un tiers de l'écrasement total des minoteries. L'évolution de la prime de magasinage entre 2019 et 2023 met en évidence une augmentation notable à partir de 2022. En effet, après une stabilité du montant unitaire de cette prime de 2019 à 2021, fixé à 2 MAD/QL/15 jours, l'État a décidé d'augmenter ce montant à 2,5 MAD/QL/15 jours depuis la récolte de 2022. Le tableau ci-après illustre l'évolution de la charge globale de compensation au titre de cette prime pour la période allant de 2019 à 2023 :

⁶⁹ Conseil de la Concurrence, Les produits subventionnés dans le cadre du système de compensation, Rapport Annuel 2012, Rabat, Maroc.

Tableau 17: Evolution de la charge de compensation au titre de la prime de magasinage pour les 5 dernières années (en millions de dirhams)

Compagne	2019	2020	2021	2022	2023
Prime de magasinage	88,31	37,75	166,01	27,54	24,24

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'ONICL

Ce tableau met en lumière des fluctuations significatives de la prime de magasinage. En 2019, celle-ci s'élevait à 88,31 millions de Dirhams, mais elle a chuté à 37,75 millions de Dirhams en 2020, en raison d'une baisse de la production. En 2021, la prime a atteint un pic de 166,01 millions de Dirhams, reflet d'une récolte exceptionnelle de blé. Cependant, elle a de nouveau diminué à 27,54 millions de Dirhams en 2022 et à 24,24 millions de Dirhams en 2023, suggérant une baisse des besoins de stockage due à une faible production nationale, et ce, malgré l'augmentation du montant unitaire de la prime de magasinage.

Ces fluctuations soulèvent des questions sur la durabilité des politiques de soutien à long terme et leur impact sur les producteurs et les minoteries.

ii.Prime de stockage du blé tendre et blé dur/ Prime de stockage du blé tendre importé

En 2022, l'État a mis en place un mécanisme de soutien par l'instauration d'une prime de stockage pour le blé tendre et le blé dur, à la suite d'une décision conjointe du ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime et du ministère de l'Économie et des Finances, en date du 23 mars 2022⁷⁰. Cette prime s'applique aux quantités de blé stockées par les opérateurs céréaliers et mises à la disposition de l'ONICL pour une période maximale de six mois.

Accordée par voie d'Appels d'Offres (AO), selon le principe du moins-disant, cette prime est versée aux opérateurs déclarés à l'ONICL, conformément à l'article 11 de la loi 12-94 qui régit l'organisation du marché des céréales. La prime est servie par quinzaine pour les quantités retenues.

Les quantités éligibles à la prime doivent être achetées directement par les opérateurs ; tout transfert entre opérateurs est exclu du mécanisme. De plus, les quantités stockées ne peuvent être mobilisées, que ce soit partiellement ou totalement, qu'à la demande de l'ONICL.

Quant à la charge globale de la subvention de l'Etat au titre de cette prime, elle a atteint 21,3 millions de Dirhams en 2022.

En 2024, un dispositif similaire a été réintroduit, cette fois limité exclusivement au blé tendre importé. Cette nouvelle prime de stockage, encadrée par l'ONICL, vise à encourager les importateurs à constituer des stocks de blé tendre, par le biais d'une prime de stockage. Cette

⁷⁰ Circulaire n° 423/ONICL du 29 avril 2022, relative aux modalités d'octroi d'une prime de stockage pour le blé tendre et blé dur.

prime est allouée pour un maximum de 10 millions de quintaux, avec une tolérance de 10% supplémentaire, et est attribuée aux importateurs par l'ONICL selon le principe du «premier venu, premier servi». Les quantités sont réparties mensuellement, à raison de 3 millions de quintaux pour les mois de février et mars, et 4 millions pour le mois d'avril.

Pour être éligibles à cette prime, les stocks doivent être conservés par les importateurs dans leurs dépôts pendant une période minimale de trois mois. La prime, fixée à 2,5 Dirhams par quintal et par quinzaine, est versée uniquement pour les quantités stockées dans des dépôts accessibles et disposant d'une autorisation sanitaire de l'ONSSA. En outre, cette prime est accordée pour une durée maximale de six quinzaines, durant laquelle les stocks ne peuvent être mobilisés que sur ordre de l'ONICL. Après cette période, les opérateurs sont libres de disposer des quantités restantes, sans pouvoir prétendre à une compensation supplémentaire.

L'impact de cette prime de stockage sur le fonctionnement concurrentiel du marché meunier mérite une attention particulière. En favorisant la constitution de stocks de blé tendre importé, cette prime pourrait renforcer la sécurité d'approvisionnement et stabiliser les prix sur le marché, contribuant ainsi à une plus grande prévisibilité pour les meuniers. Cependant, elle soulève également des préoccupations concernant la concurrence.

En effet, l'octroi de cette prime pourrait créer un désavantage pour les producteurs de blé local, qui pourraient se retrouver confrontés à une concurrence accrue de la part des importateurs bénéficiant de ce soutien. Cela pourrait freiner l'intégration du blé national dans le circuit industriel des minoteries et exacerber la dépendance du secteur vis-à-vis des importations, limitant ainsi la capacité des producteurs locaux à rivaliser efficacement.

De plus, la distribution de la prime selon le principe du «premier venu, premier servi» pourrait également introduire des disparités entre les importateurs, favorisant ceux qui ont la capacité de réagir rapidement aux opportunités de marché, au détriment de petits acteurs moins agiles ayant une trésorerie limitée.

Ainsi, bien que la prime de stockage puisse jouer un rôle crucial dans la stabilisation du marché, il est essentiel de veiller à ce qu'elle ne nuise pas à la compétitivité du blé national ni ne crée des déséquilibres dans le marché meunier. Une évaluation régulière de l'impact de ce soutien est donc nécessaire pour garantir un fonctionnement équitable et concurrentiel du marché.

iii. Subvention de distribution de blé tendre libre national vers les zones bénéficiaires excentrées.

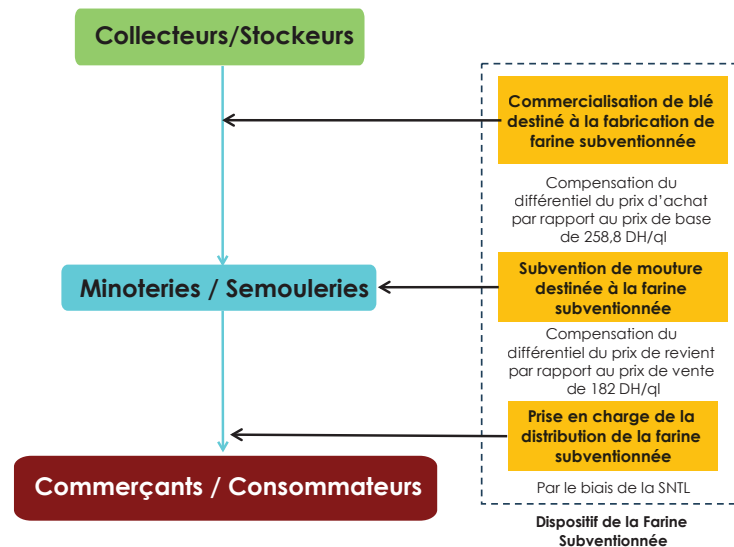
Les frais de transport du blé tendre de production nationale vers les zones bénéficiaires éloignées, telles que Ouarzazate, Guelmim et Errachidia, sont pris en charge par l'État, conformément aux forfaits fixés dans la circulaire annuelle de l'ONICL relative à la commercialisation des céréales et légumineuses. Ces frais sont ensuite remboursés par

l'ONICL à l'entité qui en a assuré le paiement, qu'il s'agisse de l'organisme stockeur ou de la minoterie.

1.2 Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) et Farine Spéciale du Blé Tendre (FSBT)

Un contingent est fixé chaque année par une commission interministérielle⁷¹ pour garantir l'approvisionnement de la farine nationale de blé tendre (FNBT), qui est passé de 6,5 millions⁷² de quintaux en 2016 à 6,26 millions de quintaux en 2023.

Figure 48: Système de subvention de la FNBT



Source : Elaboré par le Conseil de la Concurrence

La répartition de ce contingent prend en compte les besoins locaux et la capacité d'écrasement régionale. Une commission interministérielle détermine semestriellement les quantités allouées aux préfectures et provinces, en distinguant les quantités à affecter au commerce, à la boulangerie et aux intendances et assimilées. La commission interministérielle prend en considération les critères suivants⁷³:

- Le niveau du contingent fixé par le gouvernement ;
- L'évaluation de la situation d'approvisionnement du marché en farines ;
- Les spécificités régionales telles que les habitudes alimentaires et le caractère céréalier de chaque région ;
- Le pouvoir d'achat des consommateurs ;
- Les demandes exprimées par les préfectures et les provinces.

⁷¹ La circulaire conjointe n°6 du 15 juin 2001 stipule que ladite commission soit constituée des représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère de l'Agriculture, du ministère de l'Industrie et du Commerce, du HCP et de l'ONICL

⁷² Dont 5,5 MQx pour la FNBT et 1 MQx pour la farine subventionnée du blé tendre (FSBT).

⁷³ Cour des comptes, Rapport sur le système de compensation au Maroc, Janvier 2014.

Les dotations sont ensuite distribuées entre les minoteries d'un centre de fabrication, par application de ratios de répartition, calculés sur la base des écrasements de blé tendre destinés au marché local, réalisés au titre des deux derniers exercices (juillet à juin ou janvier à décembre), selon la formule :

$$C_i = R_i \times Q_c^{74}$$

C_i : contingent à allouer à la minoterie,

Q_c : contingent accordé au centre de fabrication,

R_i : ratio de répartition revenant à la minoterie i déterminé comme suit :

E_i : écrasement des deux derniers exercices de la minoterie i

E_c : écrasement des deux derniers exercices des minoteries du centre de fabrication considérés

Toutefois, le contingent minimum à allouer à une minoterie est fixé à 2 000 quintaux par mois, et ce, dans la limite du contingent global du centre de fabrication auquel appartient la minoterie concernée. Les minoteries sont tenues de choisir leurs commerçants parmi ceux exerçant dans les centres bénéficiaires de dotations. La dotation allouée à un commerçant d'un centre bénéficiaire donné ne doit pas dépasser 200 quintaux par mois et par minoterie.

a. Subvention de la commercialisation de blé destiné à la fabrication de la farine subventionnée

La subvention à la commercialisation de blé tendre pour la production de la farine subventionnée, gérée par l'ONICL, soulève des enjeux importants pour le bon fonctionnement concurrentiel du marché meunier au Maroc. Ce dispositif vise à garantir un approvisionnement stable en blé tendre pour les minoteries industrielles, afin de répondre aux besoins des régions bénéficiaires de la farine subventionnée, identifiées par une commission technique. Pour ce faire, l'ONICL organise des appels d'offres où les minoteries soumissionnaires proposent un prix différentiel par rapport au prix de base du blé tendre, actuellement fixé à 258,80 dirhams par quintal (qualité standard, rendu moulin). Les minoteries retenues livrent ensuite le blé aux prix convenus, tandis que le différentiel au prix d'achat auprès de producteurs nationaux est remboursé par l'ONICL en fonction des quantités livrées.

Les données récentes montrent que cette compensation a fortement fluctué au cours des cinq dernières années. Elle a atteint un pic de 116,20 millions de dirhams en 2021, puis a

⁷⁴ Circulaire conjointe n° 1/14 du 11 février 2014 modifiant la circulaire n°6 du 22 rabii I 1422 (15 juin 2001) arrêtant les modalités de répartition, de production et de livraison du contingent de la FNBT et de la Farine spéciale destinée aux provinces du Sud, telle qu'elle a été complétée et modifiée par la circulaire conjointe n°1 du 19 rabii II 1424 (19 juin 2003).

diminué en 2022 avant de remonter à 115,38 millions de dirhams en 2023. Ces variations reflètent une instabilité des coûts de compensation, influencée par des facteurs comme la volatilité des prix du blé sur le marché international et les fluctuations de la production nationale (tableau 18).

Tableau 18: Evolution de la charge de compensation au titre du différentiel de prix de blé tendre pour les 5 dernières années (en millions de dirhams)

Compagne	2019	2020	2021	2022	2023
Différentiel de prix	50	39,40	116,20	97,20	115,38

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le Ministère des Finances

Ce mécanisme de compensation, bien que nécessaire pour assurer la production de farine subventionnée, peut introduire des distorsions dans la concurrence. D'une part, il garantit des revenus stables aux minoteries retenues, qui bénéficient d'un soutien financier pour compenser les écarts de prix, les rendant plus compétitives face aux fluctuations du marché. D'autre part, cette subvention crée un environnement où les minoteries non sélectionnées sont désavantagées, car elles ne bénéficient pas du même soutien pour l'achat de blé tendre. Des études sur les subventions dans les marchés agricoles montrent que ces mécanismes de soutien peuvent nuire à l'équilibre concurrentiel en réduisant les incitations à améliorer l'efficacité des coûts et l'innovation, notamment dans des secteurs où les prix sont partiellement administrés par l'État. En outre, en favorisant certaines minoteries, ce mécanisme risque de fausser la concurrence en créant une dépendance accrue vis-à-vis de la subvention, réduisant ainsi la résilience des acteurs du marché face aux évolutions des prix en particulier du blé importé.

Ainsi, bien que la subvention à la commercialisation de blé pour la production de la farine subventionnée joue un rôle central dans la stabilisation des prix et la sécurité d'approvisionnement, son impact sur le marché meunier doit être surveillé de près pour garantir qu'elle n'entrave pas la compétitivité à long terme du secteur.

b. Au niveau de la 1^{ère} transformation : Subvention de mouture spécifique à la farine subventionnée

Il est essentiel de distinguer les subventions attribuées aux minoteries en tant que collecteurs, organismes stockeurs et importateurs, qui relèvent de leur rôle d'approvisionnement et de stockage du blé, de celles destinées à leur activité de transformation, visant à soutenir la production de la farine subventionnée pour la consommation.

Depuis 1988, l'État a instauré un mécanisme de compensation pour soutenir la consommation de la farine subventionnée, en ciblant particulièrement les populations vulnérables. La liste des grossistes autorisés à distribuer la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) est établie

par le biais d'un appel d'offres. Lors de la vente, les minotiers sélectionnent un ou plusieurs fournisseurs de cette liste pour écouler leurs stocks de FNBT. Chaque minoterie reçoit un quota de 2 000 quintaux de blé par mois⁷⁵, pour celles créées avant 2014⁷⁶. Ce soutien se concrétise par des primes compensatrices, qui représentent la différence entre le coût de revient et le prix de vente, tels que déterminés par l'administration.

La mouture pour la farine subventionnée est régulée par l'ONICL, qui fixe les taux d'extraction à 81% pour la FNBT et 74% pour la Farine Spéciale destinée aux provinces du Sud (FSBT). Les subventions destinées aux minoteries pour leur activité de transformation incluent un soutien financier visant à garantir un prix de vente référentiel de 182 dirhams par quintal (sortie minoterie) de la FNBT.

Ce soutien se matérialise par des primes compensatrices, calculées sur le différentiel entre le coût de revient de la farine subventionnée et son prix de vente, déterminés par un arrêté conjoint des ministères concernés. Cet arrêté précise également les conditions d'achat, de fabrication, de conditionnement et de commercialisation des farines subventionnées (Tableau 19), notamment :

Tableau 19: Synthèse de la subvention de mouture spécifique à la farine subventionnée

	Farine Nationale de Blé Tendre	Farine Spéciale destinée aux provinces du Sud
Prix de revient (A)	325,375 Dirhams/quintal	342,432 Dirhams/quintal
Prix de vente (B)	182,00 Dirhams /quintal	87,00 Dirhams/quintal
Montant unitaire de la compensation (A) – (B)	143,375 Dirhams /quintal	255,432 Dirhams/quintal

Source : Arrêté conjoint du ministre de l'intérieur, du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture et de la pêche maritime n° 1389-11

L'ONICL procède au paiement des compensations sur la base des états récapitulatifs mensuels des ventes de farines subventionnées, fournis par les minoteries, conformément aux modalités établies par l'arrêté.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de la charge de compensation liée à la FNBT pour les cinq dernières années :

⁷⁵ Circulaire ministérielle conjointe du 01 février 2020, circulaire conjointe -contingent FNBT/FSBT

⁷⁶ Sauf pour les minoteries situées en tant qu'unité unique dans une province ou préfectures que soient celles ayant entamé leur 24^{ème} mois d'arrêt continu ou celles nouvellement créées, peuvent participer à la fabrication du contingent des farines subventionnées après avoir rempli les conditions d'éligibilité prévues par la circulaire n°6. In Circulaire conjointe n° 1 du 16 mai 2022 amendant la circulaire conjointe n° 1/14 du 11 février 2014 ayant amendé et complété la circulaire conjointe n° 6 du 22 rabii i 1422 (15 juin 2001) arrêtant les modalités de répartition, de production et de livraison du contingent de la farine nationale de blé tendre et de la farine spéciale destinée aux provinces du sud.

Tableau 20: Evolution de la charge de compensation au titre de la compensation du contingent de la FNBT pour les 5 dernières années
(en millions de dirhams)

Compagne	2019	2020	2021	2022	2023
Montant de la compensation	1 004,78	997,14	990,45	995,34	993,94

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le Ministère des Finances

Les montants compensés ont montré une relative stabilité, attribuée à la constance des contingents de farines subventionnées, limités à 6,5 millions de quintaux. La compensation a atteint un pic de 1 004,78 millions de dirhams en 2019, suivie d'une légère baisse en 2020 et 2021, avec respectivement 997,14 et 990,45 millions de dirhams. En 2022 et 2023, les montants se sont maintenus autour de 995 millions de dirhams, avec une légère diminution en 2023 à 993,94 millions de dirhams.

L'impact des subventions pour la première transformation du blé tendre, notamment pour la FNBT et la FSBT, soulève des interrogations sur la compétitivité du marché meunier. Ce soutien vise à stabiliser les prix de vente à 182 MAD/QL pour la FNBT et à 87 MAD/QL pour la FSBT, afin d'assurer l'accessibilité de ces produits aux populations vulnérables. La compensation, calculée sur la base du différentiel entre le coût de revient et le prix de vente fixé, pourrait cependant perturber la dynamique concurrentielle.

Le système actuel de subvention de la FNBT nuit à la compétitivité en favorisant certains acteurs et en freinant l'innovation. Il est également de nature à créer des obstacles pour les petites et moyennes entreprises meunières qui, ne disposant pas d'économies d'échelle suffisantes, dépendent davantage des subventions pour rester compétitives. En conséquence, ces subventions renforcent la position des minoteries établies, réduisant ainsi la diversité des offres sur le marché.

Le système actuel de subvention de la FNBT diminue également la capacité des acteurs du marché à adapter leur production aux fluctuations de la demande. La régulation stricte des prix, comme pour la FNBT et la FSBT, encourage une production qui ne reflète pas toujours les conditions du marché, impactant l'efficacité du secteur.

En conclusion, bien que les subventions assurent une stabilité des prix pour les populations défavorisées, elles tendent à limiter la compétitivité du marché meunier marocain en maintenant des mécanismes de soutien coûteux et en décourageant les investissements dans la modernisation et l'innovation. Une révision progressive de ces politiques pourrait être envisagée pour mieux équilibrer le soutien social et la performance économique du marché.

c. Au niveau de la distribution de la farine subventionnée

La subvention des frais de transport de la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) constitue un dispositif mis en place par le gouvernement pour garantir un approvisionnement régulier en farine subventionnée aux populations les plus vulnérables, notamment dans les régions éloignées. Ce mécanisme repose sur une prise en charge partielle des frais de transport par l'ONICL, qui rembourse les minoteries industrielles sur la base d'un dossier justificatif détaillant les ventes réalisées. En collaboration avec la Société Nationale des Transports et de la Logistique (SNTL), l'ONICL assure la distribution de cette farine subventionnée auprès des grossistes, et dont la dotation maximale de farine subventionnée allouée est fixée à 200 quintaux par mois et par minoterie, ce qui permet de contrôler la distribution et d'éviter les excédents.

Ce système est particulièrement adapté aux spécificités régionales, avec une prise en charge directe par l'ONICL de la distribution dans les provinces du sud pour répondre aux défis logistiques propres à ces zones.

Ainsi, l'effet de la subvention des frais de transport de la distribution de la farine subventionnée sur le bon fonctionnement concurrentiel du marché meunier peut être analysé en tenant compte des implications sur l'accès au marché, l'équité entre les acteurs, et l'efficacité logistique.

- Effet sur l'accès au marché : La prise en charge des frais de transport de la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) par l'ONICL et la gestion logistique via la SNTL garantissent un accès uniforme aux zones bénéficiaires, y compris les zones reculées du sud du Maroc. Ce système favorise l'égalité d'accès à un produit de première nécessité, indépendamment de la localisation géographique, réduisant ainsi les disparités régionales. Une telle politique permet d'éviter que les coûts de transport élevés deviennent une barrière pour les meuniers de petite taille, renforçant ainsi une distribution plus inclusive de la farine subventionnée. Cela limite également la concentration de la distribution entre les mains des plus grandes minoteries qui auraient pu, en l'absence de ce soutien, s'imposer sur le marché.
- Impact sur la concurrence entre minoteries : Le plafonnement des dotations de farine subventionnée à 200 quintaux par grossiste et par minoterie permet de maintenir une certaine compétition en empêchant un acteur unique de dominer le marché local.
- Efficacité de la subvention et coût de compensation : l'analyse de l'évolution de la charge de compensation démontre une stabilité des montants de restitution (autour de 205 millions de dirhams entre 2020 et 2022, avec une légère augmentation en 2023) (tableau 21). Bien que ce soutien permette de maîtriser les coûts logistiques pour les populations vulnérables, il est nécessaire de s'assurer que cette compensation soit régulièrement ajustée aux coûts réels du transport pour éviter des distorsions économiques.

Tableau 21: Evolution de la charge de compensation au titre de la restitution des frais de transport de la farine subventionnée pour les 5 dernières années (en millions de dirhams)

Compagne	2019	2020	2021	2022	2023
Montant de la restitution	184,00	205,00	205,00	205,00	210,00

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par

le Ministère des Finances

1.3 Evolution de la charge globale de la compensation

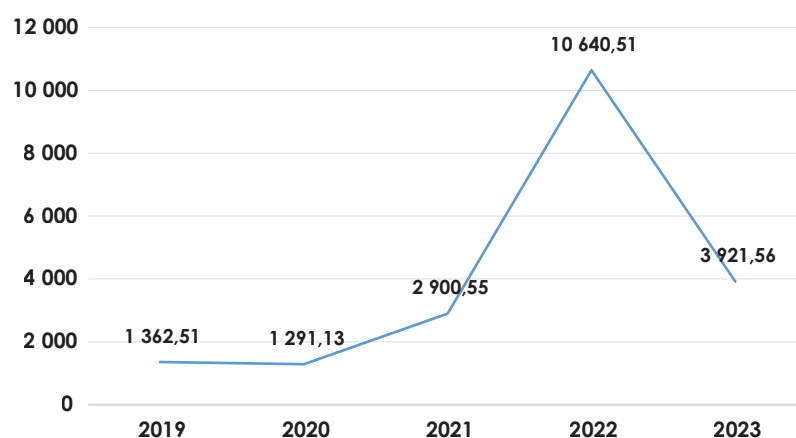
La subvention publique accordée au blé tendre et à la farine subventionnée constitue l'un des leviers fondamentaux du soutien de l'État à la chaîne de valeur céréalière au Maroc. Ce dispositif vise à garantir la stabilité des prix et à préserver la sécurité alimentaire nationale, dans un contexte marqué par une forte dépendance au blé tendre, produit stratégique pour la consommation des ménages.

Jusqu'en 2021, l'effort de compensation se concentrait principalement sur la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT), dont la dotation annuelle avoisinait les 1 000 millions de dirhams. Cette phase se caractérisait également par des aides complémentaires, notamment la prime de magasinage ou encore la prise en charge des frais de transport du blé tendre d'origine nationale.

Cependant, à partir de 2021, le dispositif de soutien connaît une inflexion majeure. Confronté à des tensions croissantes sur le marché international du blé, en raison de sécheresses successives affectant la production nationale et de perturbations géopolitiques, notamment le conflit russo-ukrainien, l'État introduit de nouveau le mécanisme de restitution à l'importation. Ce dernier devient rapidement le principal poste de dépense du système de compensation.

Ainsi, la charge globale de la compensation explose, passant de 2 900 millions de dirhams en 2021 à un sommet historique de 10 640 millions de dirhams en 2022, avant de redescendre à 3 921 millions de dirhams en 2023 (figure 49). Cette évolution met en lumière la forte sensibilité du système de subvention aux chocs externes, notamment climatiques et géopolitiques.

Figure 49: Evolution de la charge de compensation globale de la chaîne de valeur meunière pour les 5 dernières années (En millions de dirhams)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le ministère des Finances

L'analyse détaillée des composantes de cette charge (Tableau 22) révèle un basculement progressif des priorités budgétaires. Alors que les aides traditionnelles (récolte nationale, magasinage, FNBT) restent présentes, leur poids relatif diminue au profit de la restitution à l'importation, devenue incontournable pour contenir les hausses de prix à la consommation.

Tableau 22: Evolution de la charge de compensation globale de la chaîne de valeur céréalière par type de subvention durant les 5 dernières années (en millions de dirhams)

Subvention (En millions de dirhams)	2019	2020	2021	2022	2023	Charge totale
Subvention forfaitaire allouée à la récolte nationale de blé tendre	35,42	11,84	52,59	7,43	-	107,28
Prime de magasinage	88,31	37,75	166,01	27,54	24,24	343,85
Différentiel des prix BT (AO)	50,00	39,40	116,20	97,20	115,38	418,18
Prime de stockage du blé tendre et blé dur				21,30		21,30
Restitution à l'importation du blé tendre			1 349,00	9 308,00	2 578,00	13 235,00
Compensation du contingent de la FNBT	1 004,78	997,14	990,45	995,34	993,94	4 981,65
Restitution des frais de transport de la farine subventionnée	184,00	205,00	205,00	205,00	210,00	1 009,00
Total	1 362,51	1 291,13	2 879,25	10 661,81	3 921,56	20 116,26

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le ministère des Finances

Il est à cet égard important de souligner que la structure de la charge de compensation de la filière meunière est désormais fortement dominée par le maillon «importation». La part de cette composante, de nature conjoncturelle, reflète à la fois la faiblesse persistante de la production nationale de blé tendre (notamment en raison des sécheresses répétées) et l'envolée des prix internationaux. Ce poste a représenté à lui seul entre 42,9% (2021) et 84,8% (2022) du total des subventions, mettant en évidence la vulnérabilité accrue du modèle actuel aux aléas extérieurs.

Dans cette perspective, il semble opportun de reconsidérer la stratégie d'approvisionnement en blé tendre. Une meilleure diversification des sources d'importation, combinée à des opérations d'achat anticipées et à la constitution de stocks de sécurité, pourrait contribuer à atténuer la volatilité des charges budgétaires et renforcer la résilience du système face aux perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales.

Par ailleurs, une lecture transversale des données montre une répartition inégale des aides le long de la chaîne de valeur. Le Tableau 23 met en évidence que la part des subventions allouée, directement aux producteurs reste faible et tend à s'éroder, tombant à 5,6% en 2023 contre 20,8% en 2020. À l'inverse, les importateurs et les minoteries concentrent la majorité des montants mobilisés, posant la question de l'efficacité économique et sociale du ciblage actuel.

Tableau 23: Evolution de la charge de la subvention de la chaîne de valeur céréalière par catégorie d'acteurs en millions de dirhams (2019-2023)

	Producteurs ⁷⁷	Importateurs ⁷⁸	Collecteurs ⁷⁹	Stockeurs ⁸⁰	Minoteries ⁸¹	Total
2019	236,28	-	35,42	138,31	1 188,78	1 598,79
2020	338,66	-	11,84	77,15	1 202,14	1 629,79
2021	266,14	1 349,00	52,59	282,21	1 195,45	3 145,39
2022	318,33	9 308,00	7,43	146,04	1 200,34	10 980,14
2023	232,46	2 578,00	-	139,62	1 203,94	4 154,02

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par le ministère des Finances et le ministère de l'Agriculture

⁷⁷ Les subventions aux producteurs prises en compte dans ce tableau concernent : la subvention à l'irrigation d'appoint des céréales, la subvention à l'acquisition du matériel de semis direct, le soutien à l'acquisition de matériel agricole pour équiper les exploitations agricoles et la subvention du stockage et de la commercialisation des semences de céréales.

⁷⁸ La subvention aux importateurs prises en compte dans ce tableau concerne la subvention forfaitaire à l'importation de blé tendre panifiable.

⁷⁹ La subvention aux collecteurs prises en compte dans ce tableau concerne la subvention forfaitaire de la collecte de la production nationale du blé tendre.

⁸⁰ Les subventions aux stockeurs prises en compte dans ce tableau concernent la subvention de magasinage du blé tendre national, la prime de stockage (Blé tendre, blé dur, blé tendre importé) et la compensation du différentiel des prix du blé tendre destiné à la FNBT.

⁸¹ Les subventions aux minoteries prises en compte dans ce tableau concernent la compensation du contingent de la FNBT et la restitution des frais de transport de la farine subventionnée.

Cette asymétrie dans l'allocation des aides publiques interroge la soutenabilité du dispositif à moyen terme. Elle met en lumière une forme de captation des ressources budgétaires par des acteurs intermédiaires, au détriment d'un appui direct à la production locale et aux consommateurs finaux.

Enfin, un point d'alerte mérite d'être soulevé concernant l'utilisation du blé tendre subventionné dans la fabrication de produits à forte valeur ajoutée (pâtisseries, pains spéciaux, pâtes alimentaires, etc.), vendus à des prix élevés. Ce phénomène introduit un biais dans la chaîne du soutien public, en bénéficiant de manière indirecte à des segments de marché non ciblés par la politique de sécurité alimentaire.

1.4 Les barrières tarifaires aux importations

Bien que l'importation de blé tendre non transformé soit théoriquement libre, le gouvernement marocain a mis en place des droits de douane pour protéger la production locale et aussi inciter les importations pour répondre à la forte demande intérieure, en cas de production nationale faible. Ce système douanier, qui varie selon le type de céréale (blé tendre, blé dur, orge), est ajusté en fonction des périodes de récolte et des fluctuations des prix mondiaux.

Le mécanisme de taxation pour le blé tendre est divisé en deux périodes distinctes :

- **Période primable** : Cette période coïncide généralement avec la récolte nationale. Des droits de douane élevés, atteignant environ 135%, sont appliqués pour dissuader les importations et garantir la vente de la production locale dans des conditions avantageuses. Cela vise à maintenir le prix du blé tendre importé au-dessus du prix de référence fixé par l'ONICL, ce qui favorise la compétitivité du blé local et soutient les agriculteurs.
- **Hors période primable** : Lorsque la production nationale est insuffisante pour satisfaire la demande, les importations reprennent avec des droits de douane ajustés selon les prix mondiaux :
 - Si les prix mondiaux sont inférieurs au prix de référence, des droits sont appliqués pour générer des recettes fiscales tout en assurant une protection modérée du marché intérieur.
 - Si les prix permettent une importation à des niveaux compétitifs, les droits de douane peuvent être suspendus pour faciliter l'approvisionnement.
 - En cas de hausse des prix mondiaux, l'État peut supprimer les droits de douane et introduire des primes forfaitaires pour encourager les importations, garantissant ainsi un approvisionnement régulier à des prix acceptables.

Dans ce contexte, il convient de souligner qu'à partir de novembre 2021, les droits de douane appliqués au blé tendre ont été suspendus. Cette mesure d'exception visait à répondre à une

demande accrue sur fond de tensions croissantes sur les marchés mondiaux. Cette suspension s'explique par deux facteurs majeurs : D'une part, la forte hausse des prix internationaux du blé tendre, alimentée par des crises géopolitiques de grande ampleur – au premier rang desquelles figure le conflit russo-ukrainien couplé à l'augmentation des cours du pétrole. d'autre part, la dégradation significative des rendements de la production nationale de blé tendre, directement liée à la succession d'épisodes de sécheresse et aux aléas climatiques observés ces dernières années.

Le blé dur suit une logique similaire, avec une période de protection active durant laquelle les droits de douane atteignent 170%, puis baissent à 2,5% hors période de protection. Comme pour le blé tendre, les droits de douane sur le blé dur ont également été suspendus depuis novembre 2021.

Il est possible de synthétiser de la manière suivante les restrictions aux importations du blé et de l'orge non transformé (tableau 23) :

Tableau 24: Synthèse des restrictions aux importations du blé et orge non transformés

Produit		Droit commun	TVA	Taxe Para-fiscale à l'Importation
Blé dur	Les semences	2,5%	0% : matériel génétique (semences)	0,25%
	Autres	- 170% en période primable - 2,5% hors période primable * les deux droits sont suspendus depuis 2021	- 0% : destiné à la fabrication des farines pour alimentation humaine - 20% : Autres destinations	
Blé tendre	Les semences	2,5%	- 0% : matériel génétique (semences) - 20% : Autres destinations	
	Autres	- 2,5% pour le froment blé tendre : fourrager - 135% pour les autres produits (Ce droit est actuellement suspendu)	- 0% : destiné à la fabrication des farines pour alimentation humaine - 10% : Destiné à l'alimentation animale - 20% : Autres destinations	
Orge	Les semences	2,5%	- 0% : matériel génétique (semences)	
	Autres	- 35% pour l'orge destiné à la brasserie - 2,5% pour les autres	10%	

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par l'administration des Douanes et des Impôts Indirects

Les mesures tarifaires mises en place, tout en visant à protéger la production locale, engendrent des effets ambivalents sur le marché meunier. D'une part, ces barrières tarifaires assurent une protection nécessaire pour les producteurs locaux en stabilisant les prix et en favorisant la vente de la production nationale.

D'autre part, la rigidité de ces mécanismes de protection peut nuire à la compétitivité globale du marché. En instaurant des barrières tarifaires élevées pendant la période de récolte, le gouvernement limite l'accès à des prix compétitifs pour les minoteries, qui pourraient bénéficier d'une offre diversifiée. Cette situation peut entraîner une augmentation des prix s'approvisionnement, impactant la charge budgétaire de l'Etat.

1.5 Un cadre spécifique pour l'importation du blé tendre et du blé dur dans le cadre des accords de libre-échange

Les accords de libre-échange conclus avec l'Union Européenne et les États-Unis ont permis au Maroc d'importer une partie de ses besoins en céréales, notamment le blé tendre et le blé dur, avec des conditions tarifaires avantageuses. Toutefois, les quantités importées restent dans les limites des contingents tarifaires établis par l'ONICL et le coût de l'importation demeure extrêmement élevé étant donné le passage des droits de douane vers ceux du droit commun une fois, ces contingents sont atteints. Les importateurs souhaitant bénéficier de ces contingents tarifaires sont sélectionnés via un appel d'offres organisé par l'ONICL. Dans ce processus, chaque importateur est tenu de proposer une prime compensatoire à l'État, laquelle représente la part de la réduction des droits de douane obtenue grâce aux accords de libre-échange. Cette prime varie en fonction du nombre de participants à l'appel d'offres, chaque importateur cherchant à maximiser sa proposition afin de remporter le marché.

Ce mécanisme de contingents tarifaires impacte significativement la compétitivité du marché meunier au Maroc, caractérisé par une dépendance croissante aux importations, une production nationale faible, créant ainsi des déséquilibres sur le marché. D'où, la nécessité de trouver un équilibre pour soutenir la production locale tout en maintenant la compétitivité du marché.

2. Impact des mécanismes de subvention et de compensation

L'analyse de l'impact des mécanismes de subvention et de compensation sur le marché meunier marocain met en lumière une double dynamique : D'un côté, ces dispositifs remplissent un rôle essentiel en garantissant la stabilité des prix et en assurant l'accessibilité de la farine à des segments vulnérables de la population. De l'autre, ils induisent des distorsions qui affectent le bon fonctionnement concurrentiel du marché.

Certes, les subventions permettent de répondre à des objectifs socio-économiques fondamentaux, notamment en réduisant la volatilité des prix et en assurant une certaine sécurité alimentaire. Elles soutiennent également l'activité de nombreuses minoteries,

stabilisant ainsi l'emploi et préservant une capacité de production nationale suffisante pour répondre à la demande.

Toutefois, ces mécanismes ne sont pas exempts d'effets pervers sur la concurrence. Un marché fonctionnant de manière optimale repose sur des prix reflétant fidèlement les coûts réels de production et une allocation efficiente des ressources. Or, en réduisant artificiellement les coûts pour certains acteurs, les subventions faussent ces signaux de marché, créant des asymétries sur le marché⁸². Certaines entreprises bénéficient de rentes économiques liées à ces aides, ce qui peut freiner l'innovation et décourager les investissements dans l'amélioration de la productivité.

Au Maroc, ce système de soutien, bien qu'ayant permis de garantir un accès équitable à des produits de première nécessité, entraîne une concentration des avantages auprès de certains acteurs et génère des inefficacités structurelles. Il altère la structure des coûts et des prix, qui ne reflètent plus toujours la réalité du marché, et peut, à terme, limiter la dynamique concurrentielle en réduisant les incitations à l'amélioration de la compétitivité.

Ainsi, si ces mécanismes de subvention et de compensation remplissent indéniablement un rôle économique et social crucial, leur impact sur la concurrence mérite une évaluation approfondie afin de minimiser les distorsions et d'optimiser leur contribution à un marché meunier plus efficient et plus équilibré.

2.1 Impact des mesures de soutien étatique sur le marché du pain subventionné

Soucieuse de stabiliser les prix des intrants destinés à la fabrication du pain subventionné, en particulier la farine, afin de garantir un prix accessible pour les consommateurs, l'État a mis en place un accord de modération entre le gouvernement et la Fédération Nationale des Minoteries. Cet accord encadre les prix de certaines farines, notamment la «Farine de luxe type supérieur 2», définie par l'Arrêté n°838-02 du 26 avril 2002. Il fixe un plafond de 350 dirhams par quintal nu, sortie moulin, et impose que les autres farines de blé tendre soient commercialisées à des prix en adéquation avec ceux du marché local et régional. Cette régulation permet ainsi de maintenir le prix du pain à un niveau accessible (1,20 dirham) pour la population.

Dans le cadre de cet accord, l'État s'engage à garantir un prix du blé tendre, sortie ports marocains, ne dépassant pas 260 dirhams par quintal, pour une qualité standard panifiable, chargée sur camion. Afin de respecter cet engagement, il veille en permanence à ce que le prix du blé tendre reste conforme aux niveaux fixés par l'accord de modération.

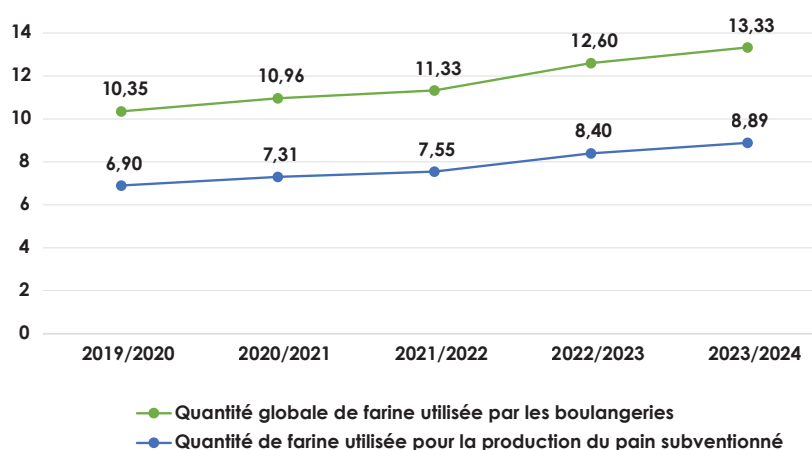
Pour ce faire, plusieurs mesures ont été mises en place, parmi lesquelles :

⁸² OCDE, Forum mondial sur la concurrence subventions, concurrence et échanges – Note de référence - Note du Secrétariat -22 décembre 2022.

- La définition d'un prix de référence pour le blé tendre, permettant d'orienter le prix de la farine vers le niveau fixé dans l'accord de modération (260 DH), permettant ainsi de stabiliser le prix du pain à 1,20 DH ;
- Une subvention forfaitaire allouée à la collecte de la production nationale du blé tendre, permettant de compenser l'écart qui pourrait y avoir entre le prix de référence et le prix souhaité pour la commercialisation ;
- Une subvention forfaitaire à l'importation, garantissant un plafond de 270 dirhams par quintal pour le blé tendre importé.

Pour assurer une meilleure compréhension de l'impact de ces mesures sur la production de pain subventionné, il est pertinent d'examiner l'évolution des quantités de farine utilisées pour la production de ce type de pain durant la période 2019-2024, présentée comme suit :

Figure 50: Évolution de la consommation de farine par les boulangeries et pour la production de pain subventionné (2019-2024))
(en millions de quintaux)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par la Fédération Nationale de la Boulangerie et Pâtisserie du Maroc

L'analyse de l'évolution des quantités de farine utilisées par les boulangeries entre 2019 et 2024 met en évidence une hausse progressive de la consommation globale de farine ainsi que de la farine spécifiquement destinée à la production du pain subventionné. En effet, la quantité totale de farine utilisée par les boulangeries est passée de 10,35 millions de quintaux en 2019/2020 à 13,33 millions en 2023/2024, soit une augmentation de 29% en cinq ans. Parallèlement, la farine utilisée pour la production du pain subventionné a suivi une tendance similaire, passant de 6,90 millions de quintaux à 8,89 millions de quintaux durant la même période.

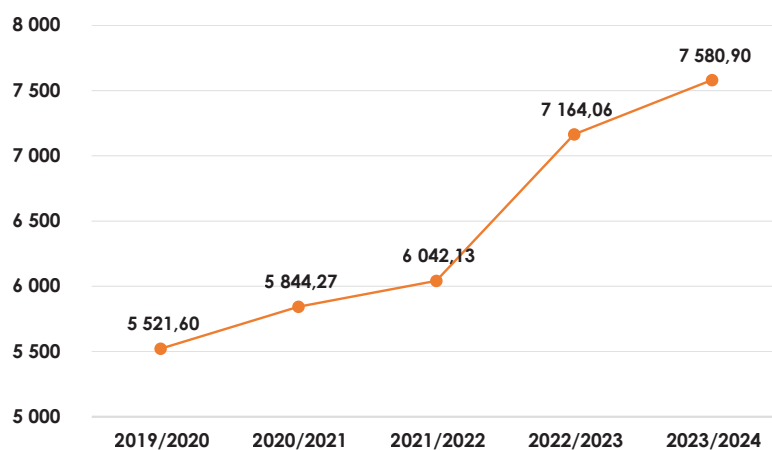
Un constat majeur qui ressort de cette analyse est que les deux tiers de la quantité totale de farine utilisée par les boulangeries sont systématiquement consacrés à la production du pain subventionné. Cette stabilité dans la répartition des volumes utilisés souligne l'importance

centrale du pain subventionné dans l'alimentation des ménages. Malgré l'augmentation globale de la consommation de farine, le maintien de cette proportion indique que le pain subventionné demeure un produit de base incontournable pour une grande partie de la population.

Cette évolution reflète également l'impact des politiques publiques de stabilisation des prix des intrants destinés à la production du pain subventionné. En garantissant un prix accessible pour la farine et en régulant le marché du blé tendre, l'État a permis aux boulangeries de maintenir un niveau de production adapté à la demande, sans variation excessive du coût pour le consommateur.

À cet égard, l'évolution de la quantité de pain subventionné produite par les boulangeries durant la période 2019-2024 est présentée comme suit :

Figure 51: Evolution de la production des boulangeries en pain subventionné durant la période 2019-2024 (en millions d'unités)



Source : Élaborée par le Conseil de la concurrence sur la base des données fournies par la Fédération Nationale de la Boulangerie et Pâtisserie du Maroc

L'évolution de la production de pain subventionné entre 2019 et 2024 met en évidence une croissance continue, marquée par une accélération significative à partir de l'année 2022/2023. En effet, le nombre d'unités de pain subventionné produites est passé de 5 521,60 millions en 2019/2020 à 7 580,90 millions en 2023/2024, soit une augmentation de près de 37% sur la période étudiée.

Dans les trois premières années (2019/2020 à 2021/2022), la croissance est modérée, avec une progression annuelle relativement stable. La production a augmenté de 5 521,60 millions d'unités à 6 042,13 millions, ce qui reflète une hausse progressive de la demande en pain subventionné. Toutefois, à partir de 2022/2023, la production de pain subventionné connaît une accélération significative, due à une combinaison de facteurs réglementaires, sociétaux et conjoncturels. Tout d'abord, la réduction du poids unitaire du pain subventionné en 2022, passant de 160 g à 150 g, a permis d'augmenter mécaniquement le nombre d'unités

produites à quantité de farine équivalente. Parallèlement, un changement des habitudes de consommation a été observé, avec une transition progressive de l'auto-consommation vers une dépendance accrue à l'achat du pain subventionné, favorisée par l'urbanisation croissante et l'évolution des modes de vie. Enfin, le tremblement de terre d'Al Haouz en septembre 2023 a entraîné une demande exceptionnelle, nécessitant un renforcement de la production pour répondre aux besoins humanitaires des populations sinistrées.

L'analyse de l'évolution du pain subventionné entre 2019 et 2024 confirme que le dispositif de subvention a réussi à maintenir la disponibilité de ce produit à un prix fixe et accessible aux couches vulnérables, malgré divers défis structurels et conjoncturels. En stabilisant le prix des principaux intrants, notamment la farine, l'État a permis aux boulangeries de garantir une production suffisante, même face à des chocs économiques et sociaux.

Toutefois, cette efficacité n'exclut pas la nécessité de réfléchir à des améliorations du système de subvention, afin d'en optimiser l'impact et d'en limiter les effets indésirables. Plusieurs constats méritent ainsi d'être pris en compte. D'une part, l'existence d'un gaspillage important du pain subventionné, qui soulève la question d'une meilleure régulation de la demande et d'une sensibilisation des consommateurs. D'autre part, le périmètre actuel de la subvention, qui ne couvre que la farine et omet les autres intrants essentiels à la production du pain subventionné, pourrait être repensé pour assurer une plus grande viabilité économique aux boulangeries. Enfin, la présence d'un secteur boulanger informel pose un défi majeur, en créant une concurrence déloyale pour les acteurs opérant dans le cadre légal, impactant ainsi leur rentabilité et leur capacité à maintenir des standards de production optimaux.

• **Benchmark sur les modèles de subvention du pain**

Les politiques de subvention du pain varient d'un pays à l'autre en fonction des priorités économiques et sociales de chaque gouvernement. L'objectif commun est d'assurer l'accessibilité de cet aliment de base aux populations vulnérables, tout en limitant l'impact budgétaire de ces mesures. L'exemple de l'Égypte illustre un modèle hybride combinant une subvention indirecte sur le coût du blé et un système de cartes électroniques permettant aux bénéficiaires d'échanger leurs économies contre d'autres denrées subventionnées. Cette approche a réduit le gaspillage et amélioré la gestion des stocks. En revanche, l'Algérie maintient une subvention généralisée et non ciblée, garantissant un prix administré pour le pain mais générant un coût budgétaire important et des inefficiences, notamment des pénuries et un marché noir. À l'inverse, la France ne subventionne pas directement le pain, préférant une approche de transferts monétaires via des aides sociales ciblées, permettant aux ménages défavorisés d'acheter librement leurs produits alimentaires.

Certains pays ont opté pour des réformes plus profondes afin d'alléger la charge budgétaire et améliorer l'efficacité des aides. L'Iran, par exemple, a remplacé son système de subvention

généralisée par un programme de compensation monétaire directe, où chaque citoyen reçoit une aide financière pour compenser la suppression progressive des subventions sur le blé et la farine. Bien que cette mesure ait permis de réduire le déficit public, elle a également entraîné des pressions inflationnistes. Ces modèles contrastent avec le système marocain, qui repose sur un prix administré de 1,2 dirham par pain à travers l'accord modérateur, assurant une certaine stabilité des prix tout en restant exposé aux mêmes défis que les modèles de subvention généralisée, tels que la soutenabilité budgétaire et l'inefficacité du ciblage. L'étude comparative des différentes approches souligne ainsi l'enjeu de concilier accessibilité alimentaire et rationalisation des dépenses publiques, en équilibrant soutien aux ménages et efficacité économique.

Tableau 25: Synthèse du Benchmark des modèles de subvention de pain

Pays	Type de subvention	Mécanisme	Avantages	Inconvénients
Maroc	Subvention indirecte	Prix administré de 1,2 dirham par pain	Stabilité du prix du pain	Coût budgétaire important, inefficacité du ciblage
Égypte	Hybride (indirecte + directe)	Subvention de la farine + carte de rationnement	Réduction du gaspillage, meilleur ciblage	Coût encore élevé pour l'État
Algérie	Subvention indirecte	Subvention massive du blé	Pain relativement accessible	Pénuries et spéculation sur le marché noir
France	Aucune subvention directe	Aides sociales ciblées	Efficacité économique	Dépendance aux aides sociales
Iran	Transfert monétaire direct	Compensation financière en remplacement des subventions	Réduction du déficit public	Inflation et instabilité des prix

Source : Élaboré par le Conseil de la concurrence

2.2 Enjeux concurrentiels et impacts du système de subvention sur le marché meunier

• Impact de la politique de subvention sur la disponibilité des céréales et des produits dérivés

La politique de subvention de l'État marocain a joué un rôle clé dans le maintien d'un approvisionnement suffisant en céréales et en produits dérivés, particulièrement dans un contexte de crises mondiales ayant perturbé les chaînes d'approvisionnement. L'un des objectifs fondamentaux d'une concurrence saine sur le marché est d'assurer la disponibilité des produits essentiels pour les consommateurs. Grâce aux mécanismes de subvention, notamment pour le blé tendre, le marché a pu absorber les fluctuations des prix internationaux et garantir un accès stable à ces denrées stratégiques. En réduisant l'impact des hausses des coûts sur les importateurs et les meuniers, ces aides ont permis de maintenir un équilibre entre l'offre et la demande.

Par ailleurs, en facilitant l'importation de céréales et en ajustant les régimes de subvention en fonction des conditions du marché, l'État a renforcé la résilience du secteur face aux tensions économiques et géopolitiques. La diversification des sources d'approvisionnement a également contribué à limiter les risques de rupture sur le marché. Ainsi, la subvention s'est révélée être un levier efficace pour garantir la disponibilité des céréales, alignant ainsi les objectifs de politique de concurrence avec les impératifs de sécurité alimentaire.

- **Distorsions des signaux de prix et inefficacité concurrentielle**

La subvention de la farine nationale subventionnée (farine de blé tendre) au Maroc, ainsi que l'ensemble des subventions intervenant à différentes étapes de la chaîne de valeur du secteur meunier, créent une distorsion des signaux de prix, perturbant ainsi le bon fonctionnement du marché. En réduisant artificiellement les coûts pour certains acteurs, ces aides faussent la perception réelle des coûts de production et des prix du marché, entravant ainsi l'allocation optimale des ressources.

Normalement, dans un marché concurrentiel, une baisse des prix reflète une amélioration de l'efficacité ou une réduction des coûts de production. Or, dans le cas du marché meunier marocain, la baisse des prix est partiellement due aux subventions et non uniquement à l'efficacité des entreprises. En subventionnant à la fois les importations de blé, son stockage, sa transformation en farine et sa distribution, l'État modifie ces mécanismes naturels, réduisant ainsi les incitations des opérateurs à optimiser leurs processus ou à innover.

De plus, ces aides peuvent permettre aux entreprises bénéficiant des subventions d'adopter des stratégies de prix d'éviction, en vendant temporairement à des prix très bas pour affaiblir la concurrence et limiter l'entrée de nouveaux acteurs, consolidant ainsi les positions dominantes.

- **Effets sur la neutralité concurrentielle**

L'octroi de subventions soulève également la question de la « neutralité concurrentielle », un principe promu par l'OCDE (2021)⁸³ pour garantir des règles équitables pour toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Lorsqu'une intervention publique bénéficie de manière disproportionnée à certaines entreprises, elle peut fausser la concurrence, désavantager les acteurs non subventionnés et compromettre l'équité du marché. Cela est particulièrement visible dans le secteur meunier marocain, où les minoteries industrielles qui sont intégrées verticalement – contrôlant plusieurs étapes de la chaîne de valeur, de l'approvisionnement en blé à la distribution de la farine – profitent davantage des subventions que des minoteries plus petites, limitées à la mouture du blé. Cet avantage structurel qui n'est pas prohibé en soi, voire encouragé en raison de ses effets sur l'efficacité économique,

⁸³ OCDE, « The promotion of competitive neutrality by competition authorities, OECD Global Forum on Competition Discussion Paper », 2021.

couplé avec le soutien de l'État et le cadre réglementaire peu propice à la concurrence, permet aux acteurs dominants de réduire artificiellement leurs coûts, d'accroître leur part de marché et de limiter l'espace concurrentiel pour les nouveaux entrants.

- **Impact sur les coûts et la formation des prix**

Le système de subventions dans le secteur meunier marocain joue un rôle majeur dans la formation des prix, mais sans nécessairement améliorer l'efficacité du marché. Plutôt que d'encourager une réduction des coûts grâce à l'innovation et l'optimisation des processus, ces aides maintiennent artificiellement des niveaux de prix et des marges fixes, limitant ainsi la dynamique concurrentielle. Les prix garantis, souvent fixés sans prendre en compte les fluctuations du marché, assurent la rentabilité des acteurs subventionnés mais créent une dépendance aux aides publiques, réduisant ainsi l'incitation à améliorer la qualité des produits ou à diversifier l'offre. Cette absence de pression concurrentielle freine l'adaptation des entreprises aux exigences d'un marché plus performant et innovant.

Un autre facteur contribuant à l'inefficacité du marché réside dans le rôle des intermédiaires, qui amplifient les distorsions tout au long de la chaîne de distribution. La multiplication des acteurs impliqués dans l'approvisionnement, le stockage et la commercialisation des céréales ajoute des surcoûts, qui, au lieu d'être répercutés sur les consommateurs finaux, sont pris en charge par l'État dans le cadre des subventions pour stabiliser les prix. Cette prise en charge alourdit considérablement le coût du système de soutien public, augmentant ainsi la charge budgétaire sans nécessairement améliorer la compétitivité globale du secteur.

- **Instauration d'un protectionnisme tarifaire**

Les quotas d'importation et les droits de douane variables appliqués au marché meunier marocain constituent des mesures protectionnistes qui, bien qu'ayant pour objectif de préserver la production locale, entraînent des distorsions du marché et renforcent les pressions inflationnistes. En restreignant l'accès aux fournisseurs internationaux, ces politiques réduisent artificiellement l'offre de céréales, limitant la concurrence et empêchant une baisse naturelle des prix en cas de fluctuations favorables sur le marché mondial.

Cette contrainte sur l'approvisionnement entraîne une hausse des coûts pour les minoteries, qui se répercute sur le prix final de la farine et des produits dérivés. Pour contenir cette inflation et éviter une répercussion directe sur les consommateurs, l'État prend en charge une part croissante des surcoûts via les subventions, alourdissant ainsi sa charge budgétaire. Ce mécanisme crée un cercle vicieux, où la dépense publique doit sans cesse augmenter pour stabiliser le marché, au lieu de favoriser une régulation naturelle par la concurrence et l'innovation. À long terme, cette dynamique fragilise l'efficacité économique du secteur, freinant sa compétitivité face aux standards internationaux.

2.3 Gaspillage et limites du système de subvention : un enjeu d'optimisation

Le gaspillage du pain et des céréales au Maroc représente un défi considérable, tant sur le plan économique que social, en raison des subventions allouées à ces produits essentiels. Bien que ces subventions visent à garantir l'accessibilité du pain aux populations, elles induisent paradoxalement une surconsommation et un gaspillage excessif.

Le pain, aliment central dans le régime alimentaire marocain, est aussi l'un des produits les plus jetés. En 2020, la Fédération Nationale de la Boulangerie et de la Pâtisserie du Maroc (FNBPM) estimait que 30 millions d'unités de pain étaient gaspillées quotidiennement, soit près de 25% de la production totale, qui oscille entre 110 et 120 millions d'unités par jour. De son côté, les associations de protection des consommateurs évoquent un gaspillage annuel de 11 milliards d'unités de pain, plaidant ainsi pour l'adoption d'une loi anti-gaspillage visant à rationaliser la consommation⁸⁴.

Ce gaspillage massif est accentué par une perception erronée de la valeur du pain. Le maintien artificiellement bas des prix, grâce aux subventions, dévalorise ce produit aux yeux des consommateurs, qui ont tendance à l'acheter en grandes quantités sans en mesurer l'utilité réelle.

- **Gaspillage tout au long de la chaîne d'approvisionnement**

Le gaspillage des céréales et du pain ne se limite pas à la consommation domestique, il concerne l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, de la production au stockage, en passant par la transformation et la distribution.

L'étape de production enregistre les pertes les plus élevées, atteignant environ 20%, en raison de conditions climatiques défavorables, du manque d'infrastructures modernes de stockage et des méthodes agricoles traditionnelles. Le stockage constitue un maillon critique, avec des pertes estimées entre 5% et 7% dans les entrepôts des collecteurs et environ 5% dans le circuit de distribution⁸⁵.

Deux types de stockage coexistent avec des impacts variables :

- Le stockage traditionnel (matmoras et chambres) peut entraîner jusqu'à 20% de pertes sur un an, principalement à cause de l'humidité et des infestations.
- Le stockage moderne (silos et entrepôts réglementés) limite les pertes à 1-2%, mais reste insuffisamment développé au Maroc.

Les moulins industriels connaissent également des pertes liées à des techniques obsolètes et une logistique inefficace. Au stade de la consommation, le gaspillage du pain reste

⁸⁴<https://fr.le360.ma/societe/malgre-levolution-des-habitudes-de-consommation-les-marocains-parmi-les-champions-du-gaspillage-du-256444/>

⁸⁵ Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (ONU), Résumé des résultats principaux de l'étude sur les pertes alimentaires au royaume du Maroc, 2022

préoccupant : Dans la restauration et les ménages, la FAO estime que 32% à 34% du pain acheté est jeté⁸⁶. Ce gaspillage est exacerbé par des habitudes de consommation où l'achat en grande quantité et le manque de sensibilisation sur la gestion des pertes alimentaires aggravent le phénomène. Les pratiques culturelles et sociales, notamment lors des fêtes et réunions familiales, favorisent la surconsommation et le rejet systématique du pain rassis.

- **Double impact économique et environnemental**

Le gaspillage alimentaire représente un fardeau économique considérable pour l'État et la société, notamment en raison des subventions allouées au blé tendre. Une part importante de ces subventions est détournée de leur objectif initial, car une proportion significative des céréales financées par l'État finit par être gaspillée, sans générer de retombées économiques. Cette inefficience pèse directement sur les finances publiques, en aggravant les contraintes budgétaires du système de compensation et en réduisant l'efficacité des politiques de soutien aux consommateurs. Ainsi, au lieu de garantir un accès équitable au pain pour les ménages les plus vulnérables, une partie de ces ressources publiques est perdue tout au long de la chaîne de production et de consommation.

Sur le plan environnemental, ce gaspillage a des répercussions significatives, notamment en termes de surexploitation des ressources naturelles. La culture des céréales nécessite d'importants volumes d'eau et d'énergie, et chaque kilogramme de blé produit mobilise plusieurs centaines de litres d'eau, qui sont indirectement gaspillés lorsque le pain n'est pas consommé. De plus, la gestion des déchets alimentaires engendre des coûts logistiques supplémentaire, liés au traitement des invendus et à leur élimination. Cette situation accentue les externalités négatives au niveau du secteur, en augmentant l'empreinte écologique du système de production et en mettant sous pression les ressources naturelles, déjà limitées dans un contexte de stress hydrique croissant.

⁸⁶ D.I.C INFO, institut national de la recherche agronomique N°58/06 Aout 2019. In https://telquel.ma/2019/08/05/le-gaspillage-alimentaire-au-maroc-un-fleau-ignorer_1647648/?utm_source=tq&utm_medium=normal_post

VIII. Benchmark

L'industrie meunière joue un rôle stratégique dans l'économie agroalimentaire de nombreux pays, en garantissant l'approvisionnement en farine, ingrédient essentiel pour l'alimentation humaine. La structuration et l'organisation du secteur varient considérablement d'un pays à l'autre, influencées par des facteurs tels que les ressources céréalières disponibles, les politiques publiques, les dynamiques concurrentielles et les stratégies d'exportation.

Cette section propose une analyse comparative du fonctionnement de l'industrie meunière dans trois pays : la France, l'Espagne et la Turquie. Chacun de ces pays présente des modèles distincts de production, de réglementation et d'exportation, offrant des enseignements intéressants pour l'évaluation des performances et des défis du secteur meunier à l'échelle internationale.

1. La France

Le secteur de la meunerie en France se positionne comme le troisième acteur européen, derrière l'Allemagne et devant l'Italie, et au 14^e rang mondial. Avec une production annuelle de près de 4 millions de tonnes de farine, l'essentiel de cette production est valorisé sur le territoire national, répondant aux besoins des industries alimentaires et de la boulangerie artisanale⁸⁷. La filière utilise majoritairement des blés produits localement, plus de 99% des blés transformés étant d'origine française. Cette autosuffisance réduit le recours aux importations, limitées à environ 172 000 tonnes en 2023⁸⁸.

La production meunière française est principalement orientée vers deux grands débouchés : la boulangerie artisanale et l'industrie, notamment les biscuiteries et biscotteries, représentant aujourd'hui le segment le plus dynamique. Ce secteur est caractérisé par une forte concentration : Les quatre premières entreprises consolident plus de 55% de la production nationale et écrasent à elles seules 50% du blé. En comparaison, 78% des entreprises, opérant principalement au niveau départemental, écrasent seulement 5% du blé. Cette concentration est renforcée par la prédominance des très petites entreprises (70%) et des PME (25%) dans le tissu industriel, tandis que les grandes entreprises dominent en termes de parts de marché⁸⁹. Depuis le 19^e siècle, le secteur a connu une réduction spectaculaire de son tissu industriel. Cette baisse est attribuée à la mécanisation de l'activité et aux surcapacités de production prolongées. Entre 2008 et 2022, le nombre de moulins en France a connu une diminution notable. En 2008, on dénombrait 372 moulins en activité. Ce chiffre est passé à 337 en

⁸⁷ Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt, Panorama des industries agroalimentaires, Édition 2024.

⁸⁸ FAOSTAT, base de données statistiques de la FAO, récupéré de <https://www.fao.org/faostat>

⁸⁹ Xerfi, Le marché de la farine, étude sectorielle réalisée par Xerfi, institut spécialisé en études économiques sectorielles

2018, puis à 328 en 2020, marquant ainsi une baisse de près de 12% sur cette période⁹⁰. Ces transformations structurelles, bien qu'accompagnées par des gains en productivité, ont contribué à la concentration du secteur, où les cinq premières entreprises réalisent 65% du chiffre d'affaires global⁹¹. Pour limiter la concurrence et gérer ces surcapacités, le cadre réglementaire français impose des plafonds d'écrasement aux moulins et interdit la construction de nouvelles structures depuis 1930.

Le secteur de la meunerie française est encadré par des réglementations strictes en matière de traçabilité et de qualité. Chaque moulin dispose d'un plafond d'écrasement, dont une partie peut être cessible sous forme de droits de mouture, conformément à l'arrêté du 24 décembre 2002. Les petits moulins, écrasant moins de 350 quintaux par an de blé tendre, bénéficient d'une dérogation à l'obligation de détenir un contingent, mais doivent s'enregistrer auprès de "France Agrimer" et déclarer annuellement les quantités écrasées. Par ailleurs, les agriculteurs, transformant leur propre production de céréales en farine, opèrent dans le cadre de la production primaire, sans entrer dans le domaine commercial. Ce cadre rigoureux garantit une production de qualité, tout en répondant aux besoins variés du marché national et international.

2. L'Espagne

Selon les données recueillies au 31 décembre 2022, le secteur comptait 98 usines de transformation de la farine et de la semoule, comprenant 90 minoteries actives et 7 industries de semoule⁹². Le secteur meunier espagnol est caractérisé par une forte prédominance des petites et moyennes entreprises familiales, certaines étant dirigées par la deuxième, troisième et même sixième génération. Ces entreprises, issues de l'initiative individuelle de promoteurs, ont su conserver leur modèle entrepreneurial familial au fil des décennies. Environ 80% des minoteries sont implantées dans des zones rurales, à proximité des bassins de production céréalière, où elles jouent un rôle clé dans le développement économique local et la création d'emplois⁹³.

La production et la commercialisation de la farine, de la semoule et des produits issus de la mouture des céréales en Espagne sont régies par le décret royal 677/2016 du 16 décembre 2016. Ce texte établit les normes de qualité applicables aux produits destinés à la consommation humaine. Son article 2 définit les appellations officielles devant figurer sur les étiquetages des produits, garantissant ainsi la transparence et l'uniformité des standards de qualité au sein du marché espagnol⁹⁴.

⁹⁰ Fédération des Moulins de France (FDMF), site web officiel, disponible sur : <https://fdmf.fr/>

⁹¹ Ces transformations structurelles, bien qu'accompagnées par des gains en productivité, ont contribué à la concentration du secteur, où les cinq premières entreprises réalisent 65% du chiffre d'affaires global.

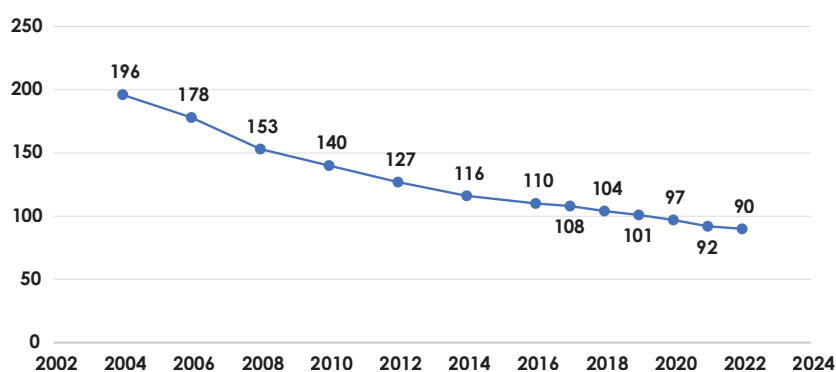
⁹² Site web officiel de L'Association des Fabricants de Farine et de Semoule d'Espagne.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Décret royal 677/2016 du 16 décembre 2016, relatif à la norme de qualité pour les farines, les semoules et autres produits issus de la mouture des céréales, Boletín Oficial del Estado (BOE), n° 304, publié le 17 décembre 2016

Le nombre d'industries meunières en Espagne a fortement diminué au cours des dernières décennies, notamment suite au plan de restructuration de 1973, qui a entraîné la fermeture de près de 1 000 minoteries⁹⁵. Plus récemment, la tendance à la baisse du nombre de minoteries s'est poursuivie, bien que le rythme des cessations d'activité ait ralenti. Cette contraction du secteur est principalement due à la fermeture de petites unités de production, remplacées par des minoteries disposant d'une capacité de production accrue, permettant une meilleure compétitivité sur le marché.

Figure 52: Evolution du nombre de minoteries en Espagne (2004-2022)



Source : Site web officiel de L'Association des Fabricants de Farine et de Semoule d'Espagne

En 2021, la production de farine de blé tendre en Espagne s'élevait à 3 375 818 tonnes, un volume supérieur à la moyenne des dix dernières années, mais inférieur au pic atteint en 2019 selon les données fournies par l'institut national de la statistique en Espagne. La destination principale de cette production est le marché intérieur, bien que le secteur dispose d'une capacité installée excédentaire, lui permettant de répondre à une demande extérieure accrue si nécessaire⁹⁶.

La farine produite en Espagne est principalement destinée à l'industrie boulangère, qui absorbe environ 70% de la production. Le reste est utilisé dans d'autres industries de transformation alimentaire, notamment celles de la pâtisserie, des biscuits, des gâteaux, des pizzas, des snacks, des plats précuits, ainsi que des aliments pour bébés.

Le marché espagnol de la farine fait face à une baisse des exportations au cours des dernières années. En effet, la part des exportations est passée d'environ 6 à 7% de la production totale à la fin des années 1990 et au début des années 2000 à seulement 4% en 2021⁹⁷. Cette tendance concerne également d'autres pays de l'Union européenne, qui voient leurs exportations de farine diminuer en raison du développement des capacités de production dans les pays importateurs, entraînant un remplacement progressif des importations de farine par des achats de blé tendre.

⁹⁵ Site web officiel de L'Association des Fabricants de Farine et de Semoule d'Espagne

⁹⁶ Site web officiel de L'Association des Fabricants de Farine et de Semoule d'Espagne

⁹⁷ Ibid.

En Espagne, cette contraction des exportations se traduit par une baisse des volumes expédiés à l'étranger, qui sont passés de 225 000 tonnes en 2019 à 196 000 tonnes en 2022. Selon l'Association des Fabricants de Farine et de Semoule d'Espagne, cette évolution s'explique par la tendance des pays en développement à substituer les importations de farine et de semoule par des importations de blé tendre et de blé dur, leur permettant de développer leurs propres infrastructures de transformation et de réduire leur dépendance aux produits finis importés⁹⁸.

La destination de cette production de farine est principalement le marché intérieur, bien que le secteur dans son ensemble dispose d'une capacité installée excédentaire, il lui permettant d'approvisionner aussi le marché étranger.

3. La Turquie

L'industrie meunière turque est l'une des plus dynamiques au monde, avec 598 unités actuellement en activité. La production annuelle de blé meunier en Turquie a atteint 17,7 millions de tonnes en 2023, faisant du pays un acteur majeur du secteur. Grâce à une infrastructure industrielle développée et une compétitivité accrue, la Turquie a exporté environ 3,6 millions de tonnes de farine de blé en 2023, soit près d'un cinquième de sa production totale. Parmi ces exportations, 44% sont destinées au marché irakien, soulignant l'importance des relations commerciales entre les deux pays⁹⁹.

Le Turkish Grain Council (TMO) joue un rôle central dans la régulation du marché des céréales en Turquie. Créé en 1938, cet organisme public autonome a pour mission de protéger à la fois les producteurs et les consommateurs en assurant la stabilisation des prix et en garantissant des stocks de sécurité. Chaque année, sur une production nationale de 20 millions de tonnes de céréales, environ 2,5 millions de tonnes sont achetées par le TMO et les bourses céréalières¹⁰⁰.

Le TMO agit en tant qu'organisme tampon, intervenant sur le marché pour réguler les prix et garantir la fluidité des transactions. Ses principales actions incluent :

- Annonce des prix d'intervention à l'achat et à la vente en fonction des conditions du marché.
- Prise en compte du volume de production enregistré dans le système de registre des agriculteurs (FRS) pour les achats.
- Achats réalisés via les bourses de marchandises, garantissant une transparence dans les transactions.
- Paiements rapides aux producteurs pour assurer leur stabilité financière.

⁹⁸ Site web officiel de l'Association des Fabricants de Farine et de Semoule d'Espagne

⁹⁹ Fédération des Industriels Turcs de la Farine (TFIF), « Turkish Flour Millers Eyeing 4 Million Tons Export Goal », Miller Magazine

¹⁰⁰ Office des céréales de Turquie (Toprak Mahsulleri Ofisi - TMO), « Site officiel du TMO », <https://www.tmo.gov.tr/homepage>.

- Application du système de réception d'entrepôt, facilitant le stockage et la gestion des stocks pour les producteurs, commerçants et transformateurs.
- Grâce à ces mécanismes, le TMO contribue à assurer un équilibre entre l'offre et la demande, tout en garantissant un approvisionnement stable du marché intérieur et une compétitivité accrue des exportations turques.

Bien que la production nationale de blé permette d'atteindre l'auto-suffisance, la Turquie importe massivement du blé pour soutenir la demande croissante de son industrie meunière, notamment pour les besoins d'exportation. En 2022, le pays a importé 11,9 millions de tonnes de blé, tandis que les importations de farine restent marginales, avec seulement 0,01 million de tonnes¹⁰¹.

L'industrie meunière turque s'approvisionne principalement en blé en provenance de Russie, bénéficiant de sa proximité avec la mer Noire, ainsi que de la compétitivité des prix et de la qualité des blés russes. Cette stratégie d'approvisionnement a favorisé une croissance exponentielle des exportations de farine turque, consolidant ainsi la position du pays sur le marché mondial.

Grâce à une production soutenue et une politique d'approvisionnement stratégique, la Turquie s'est imposée comme le premier exportateur mondial de farine. L'essor du secteur meunier turc repose sur une capacité de production en constante augmentation, permettant d'exporter près d'un tiers de la production totale.

Cette position dominante s'explique par plusieurs facteurs :

- Des infrastructures industrielles modernes, capables de répondre à la demande internationale.
- Un accès facile aux matières premières, grâce à des accords commerciaux et à la proximité des zones de production de blé.
- Une compétitivité accrue des prix et de la qualité de la farine turque, qui attire une clientèle variée à l'international.

¹⁰¹ FAOSTAT. Base de données statistiques de la FAO. Récupéré de <https://www.fao.org/faostat>

IX. Conclusions et recommandations

Le secteur meunier au Maroc, au cœur de la sécurité alimentaire nationale, est étroitement lié à la production et aux importations de céréales, en particulier du blé tendre, produit de première nécessité. Malgré les efforts significatifs de l'État pour stabiliser les prix et garantir un approvisionnement continu, le secteur se retrouve aujourd'hui à la croisée des chemins. La forte dépendance du Maroc aux importations, accentuée par des conditions climatiques défavorables et des crises géopolitiques, met en exergue la nécessité de réformer ce marché pour assurer une résilience durable. La surcapacité du secteur, couplée aux nombreuses interventions de l'État, crée des dysfonctionnements qui nuisent à la compétitivité et fragilisent les acteurs locaux.

Dans ce contexte, cet avis a analysé l'état de la concurrence au niveau du marché meunier au Maroc en examinant des aspects liés au cadre juridique et réglementaire du secteur, à la cartographie de ses acteurs, aux différents mécanismes de subvention et de compensation et à leur impact sur le fonctionnement concurrentiel du marché meunier.

L'avis a également examiné la structure de gouvernance de la filière céréalière au Maroc, en mettant en lumière les enjeux majeurs et les opportunités qu'elle présente. Cette analyse revêt une importance particulière dans un contexte international instable, caractérisé par une forte volatilité des prix des céréales, des tensions géopolitiques et une récurrence des épisodes de sécheresse qui ont lourdement affecté la production nationale. Ces facteurs soulignent la nécessité urgente d'adapter le secteur aux défis actuels, en particulier en matière de souveraineté alimentaire, de résilience face aux chocs externes, de durabilité des chaînes d'approvisionnement et de protection du pouvoir d'achat des consommateurs.

En effet, cet avis a révélé des enjeux cruciaux pour le développement durable du marché meunier. L'analyse a mis en évidence que, bien que le secteur céréalière en général, et le marché meunier en particulier, aient bénéficié de politiques de soutien visant à stabiliser les prix et à garantir l'accès des consommateurs aux produits de base, ces mécanismes actuels présentent des limites face aux défis climatiques et aux impératifs de sécurité alimentaire.

1 Conclusions

1.1 Conclusions relatives à la filière céréalière

L'état actuel de la filière céréalière au Maroc résulte d'un équilibre complexe entre régulation étatique et ouverture partielle au marché. D'un côté, la politique de prix de soutien a permis de structurer et de stabiliser le secteur, en facilitant la planification des acteurs et l'approvisionnement continu des minoteries. Cependant, cette stabilité relative masque des fragilités importantes. Les variations climatiques affectent directement la production locale de céréales, notamment du blé tendre, accentuant la dépendance du pays aux importations et exposant le secteur à la volatilité des prix mondiaux. La politique de subvention, bien que

relativement efficace pour amortir ces fluctuations, impose une charge budgétaire importante à l'État, qui pourrait devenir insoutenable à long terme dans un contexte de pressions budgétaires croissantes et de besoins d'investissement dans d'autres secteurs stratégiques.

D'autre part, les impacts du changement climatique exigent une transformation structurelle de la production céréalière nationale. Le Maroc, en tant que pays à ressources hydriques limitées, doit prioriser l'adoption de variétés de céréales résistantes à la sécheresse et de techniques agricoles durables pour accroître la résilience de sa production céréalière. Une telle démarche permettrait de réduire la vulnérabilité du secteur face aux aléas climatiques, tout en améliorant la production locale.

i. Hétérogénéité des objectifs du cadre juridique de la filière

Le cadre réglementaire marocain visant à réguler la filière céréalière poursuit un triple objectif : protéger la production nationale, garantir un approvisionnement stable en céréales et maintenir un environnement de libre concurrence. Pour atteindre ces objectifs, les autorités marocaines ont mis en place un système complexe de régulation qui repose sur plusieurs leviers, à savoir des mesures de soutien aux producteurs locaux, des subventions aux minoteries pour l'achat de la production nationale et des restrictions temporaires sur les importations. Par ailleurs, des incitations fiscales et des subventions sont mises en place pour faciliter les importations lorsque la production nationale est insuffisante, permettant ainsi aux acteurs du secteur d'assurer un approvisionnement régulier tout en préservant une certaine liberté d'importation et d'approvisionnement.

La protection de la production nationale demeure un pilier fondamental de la politique agricole marocaine. Ainsi, le prix du blé tendre est fixé chaque année par l'État comme prix de référence, servant de base pour les négociations entre les producteurs de céréales et les acheteurs. Ce mécanisme permet d'assurer aux agriculteurs un revenu minimum, en soutenant la rentabilité de leurs cultures face à la volatilité des prix mondiaux.

Les subventions allouées aux minoteries pour l'achat de la production locale sont également un levier important. Elles permettent aux meuniers de favoriser l'utilisation de céréales marocaines, en rendant leur prix plus compétitif face aux importations étrangères. En outre, des restrictions temporaires sur les importations peuvent être mises en place pour protéger la production locale, en particulier pendant la période de collecte des récoltes nationales. Ces politiques de protection permettent de soutenir le secteur agricole tout en assurant un approvisionnement suffisant en céréales.

Le deuxième objectif du cadre juridique est d'assurer un approvisionnement stable en céréales tout au long de l'année. Dans ce cadre, des incitations fiscales sont mises en place pour encourager les importations en période de pénurie ou lorsque la production nationale

ne suffit pas à couvrir les besoins internes. Ces incitations permettent de combler les éventuelles lacunes en approvisionnement, assurant ainsi un maintien de l'offre de céréales à un niveau constant malgré les fluctuations de la production locale.

En période de crise ou de faible récolte, l'État peut également faire appel à des importations stratégiques, en fonction des besoins de consommation du pays. Ces ajustements, réalisés par l'ONICL, permettent de maintenir un équilibre entre la production nationale et l'approvisionnement extérieur, garantissant ainsi une sécurité alimentaire.

L'objectif de maintenir un environnement de libre concurrence sur le marché des céréales, tout en soutenant la production locale, représente un défi majeur pour le cadre juridique. Le Maroc a opté pour une politique libéralisée, qui permet aux acteurs privés d'intervenir sur le marché, mais avec des mesures de régulation qui préservent la stabilité du marché national. Parallèlement, la fiscalité douanière joue un rôle crucial, étant à la fois protectionniste et incitative. Pendant la période de collecte primable, des taux élevés de droits de douane sont adoptés pour dissuader les importations, favorisant ainsi l'écoulement de la production nationale dans des conditions avantageuses. En dehors de cette période, les taux des droits d'importation varient en fonction des cours mondiaux.

ii. Une productivité céréalière en progression qui reste encore fragile

La productivité céréalière au Maroc a connu une évolution positive au cours des deux dernières décennies, qui s'est traduite par une augmentation du rendement par hectare de 42% entre 2003 et 2019. Cette amélioration est le fruit de plusieurs efforts de modernisation, notamment l'introduction de semences certifiées, la mécanisation progressive et l'adoption de techniques agricoles plus efficaces. Toutefois, ces avancées demeurent insuffisantes pour hisser la productivité nationale au niveau des standards internationaux.

En effet, les rendements céréaliers marocains restent faibles comparativement à ceux observés dans d'autres pays, révélant des limites structurelles profondes. Les aléas climatiques, tels que la sécheresse et les températures extrêmes, pèsent lourdement sur les performances agricoles.

D'autres contraintes majeures relèvent de la structure même du secteur agricole. La baisse continue de la superficie dédiée aux céréales, conjuguée à l'atomisation des exploitations, entrave la mise en œuvre efficace de pratiques agricoles modernes. Cette fragmentation rend difficile la mutualisation des ressources, l'accès à la mécanisation et l'accompagnement technique généralisé des exploitants.

Par ailleurs, le faible pouvoir d'achat des agriculteurs, leur accès limité aux intrants de qualité, ainsi que le manque de formation et de technicité freinent significativement les gains de productivité. Enfin, la paupérisation croissante de la population rurale constitue un obstacle structurel majeur, qui empêche toute dynamique de transformation profonde du secteur.

Ainsi, malgré des progrès mesurables, la productivité céréalière au Maroc reste contrainte par un ensemble de facteurs systémiques qui limitent sa trajectoire d'amélioration et posent des défis importants pour la souveraineté alimentaire nationale.

iii. Une amélioration nécessaire de la qualité des intrants pour consolider la filière meunière

L'un des défis majeurs auxquels est confrontée la filière meunière au Maroc réside dans la qualité des produits céréaliers mis à sa disposition. En effet, malgré l'importance stratégique du secteur et la place centrale qu'il occupe dans la chaîne de valeur alimentaire, les minoteries peinent encore à s'approvisionner localement en matières premières répondant aux standards de qualité requis. Ce déficit de qualité n'est pas un simple aléa conjoncturel, mais le reflet de défaillances structurelles en amont de la filière céréalière.

Au cœur de cette problématique se trouve la question des intrants agricoles. Les agriculteurs ont souvent un accès limité aux semences sélectionnées, qui seules permettent d'espérer des rendements à la fois élevés et de qualité. Cette situation est aggravée par la faible diffusion des techniques agricoles modernes, pourtant indispensables pour améliorer les conditions de culture et optimiser les résultats. Par ailleurs, la recherche et développement dans le domaine agronomique demeure insuffisamment soutenue, freinant l'adaptation des variétés cultivées aux spécificités pédoclimatiques du pays.

Mais au-delà de l'aspect technique, se pose la question fondamentale du revenu des agriculteurs. Les incitations actuelles à produire des céréales de qualité sont trop faibles pour impulser un changement profond. Le prix de référence, qui reste inchangé depuis plusieurs années, ne prend pas en compte les efforts additionnels requis pour atteindre des standards supérieurs. Dans ces conditions, les producteurs sont naturellement enclins à privilégier le volume plutôt que la qualité, réduisant d'autant les possibilités pour les minoteries de se fournir localement en blé adapté à leurs besoins.

Ce déséquilibre a des conséquences directes sur la compétitivité du secteur meunier. Faute de matières premières de qualité produites sur le territoire national, les opérateurs sont contraints de se tourner vers les marchés internationaux, ce qui renforce leur dépendance aux importations et les expose aux fluctuations des cours mondiaux. De plus, cette situation limite les perspectives de diversification et de montée en gamme des produits finis, pourtant essentielles dans un contexte de transformation et d'ouverture croissante du marché.

iv. La fixation du prix de référence du blé tendre : une politique aux résultats mitigés

La fixation d'un prix de référence pour le blé tendre, annoncée par l'État au début de chaque campagne de commercialisation, vise à protéger les agriculteurs et stabiliser le marché. Ce prix intègre toutes les charges, taxes et marges liées à l'achat auprès des producteurs et à la

livraison à la minoterie industrielle, avec des possibilités d'ajustement par des bonifications ou des réfections selon les cas. En se basant sur une qualité standard, il fournit une base référentielle aux différents intervenants (agriculteurs, organismes stockeurs et minotiers) pour cadrer leurs transactions et accompagner la commercialisation de la production nationale.

Cependant, cette politique montre aujourd'hui ses limites. Resté figé pendant plusieurs décennies, le prix de référence du blé tendre oscille dans une fourchette étroite de 270 à 300 dh/QI en fonction de l'importance de la production nationale. En reposant uniquement sur une qualité standard, ce système dévalorise les productions de qualité, pénalisant ainsi l'investissement dans des variétés améliorées et limitant la compétitivité de l'offre nationale.

Les spécifications actuelles, considérées comme insuffisantes, biaiserait le prix réel des productions de qualité. En raison du déséquilibre de pouvoir de négociation entre les producteurs (agriculteurs) et les acheteurs (collecteurs, organismes stockeurs et minoteries), il semblerait que seules des réductions pour perte de qualité soient appliquées, tandis que les bonifications pour des blés de meilleure qualité feraient défaut.

Par conséquent, cette politique, bien qu'elle ait permis une expansion des surfaces cultivées, n'a que partiellement atteint son objectif d'améliorer les revenus des agriculteurs et de valoriser efficacement la production nationale.

v. Le stock de sécurité : une priorité réglementaire à finaliser

Bien que la loi 12-94 attribue à l'ONICL la responsabilité de constituer un stock de sécurité, les modalités précises de constitution et de financement de ces réserves n'ont pas encore été fixées par l'arrêté nécessaire. Cette absence d'un cadre juridique clair limite la capacité de l'ONICL à assurer une gestion proactive de ces stocks, exposant le pays à des risques en cas de pénurie. Il est essentiel que cet arrêté soit rapidement adopté pour sécuriser l'approvisionnement du Maroc en céréales et renforcer sa résilience face aux crises potentielles.

La filière céréalière marocaine doit évoluer vers une résilience accrue face aux défis climatiques et économiques. Cela passe par une libéralisation contrôlée, un cadre réglementaire renforcé pour les stocks de sécurité, et des pratiques agricoles adaptées au contexte climatique du Maroc.

vi. Le blé tendre au cœur des politiques agricoles : entre dépendance climatique et nécessité de réforme

Depuis l'indépendance, le Maroc a érigé le blé tendre en pilier de sa politique agricole, en raison de son rôle central dans la sécurité alimentaire du pays. Cette orientation stratégique a permis, dans un premier temps, d'améliorer les rendements et d'asseoir une certaine stabilité de l'approvisionnement national. Toutefois, les limites de ce modèle apparaissent de plus en

plus claires face à une conjoncture marquée par la volatilité des marchés internationaux, la recrudescence des épisodes de sécheresse, la dépendance persistante aux importations et les coûts budgétaires élevés liés aux dispositifs de soutien public.

Malgré les efforts engagés, notamment à travers des programmes de subvention et d'intensification, l'offre nationale de blé tendre peine à se développer de manière suffisante pour réduire durablement cette dépendance extérieure. Ces politiques, bien qu'ambitieuses, n'ont pas toujours su répondre aux besoins concrets des exploitants, limitant leur efficacité sur le terrain.

Deux constats apparaissent aujourd'hui de manière récurrente. D'une part, la productivité agricole reste nettement en deçà des standards internationaux, ce qui traduit des dysfonctionnements profonds au sein des systèmes de production. D'autre part, plusieurs freins structurels contribuent à entretenir cette situation, au premier rang desquels figurent la faiblesse de l'accès aux intrants de qualité, à la mécanisation et aux technologies agricoles modernes, ainsi que la précarité persistante des ménages ruraux qui freine l'investissement et limite l'adoption de pratiques durables ou innovantes.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de réinterroger les fondements de la politique céréalière nationale. Une réflexion approfondie sur la diversification des cultures, l'adaptation des dispositifs de soutien aux réalités locales et le renforcement de la résilience des systèmes de production s'impose. À défaut d'une telle réorientation, la dépendance du Maroc vis-à-vis des marchés extérieurs et son exposition aux aléas climatiques continueront de peser lourdement sur la souveraineté alimentaire du pays.

1.2 Conclusions relatives au marché meunier

i. Le cadre juridique du secteur meunier : Une dualité des circuits, un accès libre au marché et une régulation restreinte des produits commercialisés

Le secteur meunier marocain est structuré selon une dualité entre les minoteries industrielles et artisanales, une distinction régie par la loi 12-94. Cette loi définit précisément les rôles et les obligations de chaque type de minoterie. En effet, les minoteries industrielles obéissent à une réglementation stricte qui définit un ensemble de procédure et de déclarations qu'elles doivent respecter, tandis que les minoteries artisanales, dont l'activité se limite à la prestation d'écrasement sans avoir le droit de commercialiser des produits de moutures, opèrent selon un cadre plus flexible. Cette absence de régulation approfondie crée une dualité dans le secteur meunier

Le cadre législatif marocain limite également les types de produits fabriqués et commercialisés par les minoteries industrielles en précisant les dénominations et caractéristiques des produits de mouture de blé. Cette restriction permet de garantir la cohérence dans l'offre

des produits, mais pourrait être contraignante pour le développement de nouveaux produits sur le marché.

ii. Un marché meunier fortement fragmenté, caractérisé par une concentration modérée et une intégration verticale partielle

Le marché meunier est marqué par une forte fragmentation, particulièrement dans la filière du blé tendre, où la majorité des minoteries possèdent de faibles parts de marché. Cette structure fragmentée limite la capacité des petits opérateurs à peser sur l'ensemble du marché, bien qu'elle encourage une diversité d'acteurs. Pour certaines céréales comme l'orge, le marché est davantage concentré, ce qui permet à quelques grands opérateurs d'exercer une influence prépondérante.

Le marché meunier marocain se caractérise également par une intégration verticale partielle, orientée principalement vers l'importation, le stockage et la distribution. Cette organisation permet aux principaux acteurs de stabiliser leur approvisionnement et la commercialisation de leurs produits, en contrôlant des parties stratégiques de la chaîne de valeur. Toutefois, cette intégration peut engendrer des distorsions de concurrence, notamment par la limitation de l'accès aux matières premières pour les opérateurs moins intégrés. Si cette intégration permet une meilleure gestion des risques liés aux fluctuations des marchés internationaux, elle soulève des interrogations quant à son impact sur la compétitivité et l'équité entre les différents acteurs du secteur.

Le niveau de concentration du marché varie considérablement d'une région à l'autre, influençant la dynamique concurrentielle au niveau local. Certaines régions, notamment celles où un seul acteur prédomine, présentent une absence quasi-totale de la concurrence. D'autres régions connaissent une répartition plus équilibrée des parts de marché, favorisant une concurrence plus saine et une offre diversifiée. Ces disparités régionales invitent à repenser la politique de développement régional pour encourager une meilleure répartition des activités de transformation et une plus grande équité entre les opérateurs.

iii. Une structure de l'offre caractérisée par une surcapacité structurelle

Le secteur meunier marocain est confronté à une surcapacité structurelle durable, avec des disparités régionales et une capacité d'écrasement dépassant de manière significative la demande réelle en produits transformés. Ce déséquilibre découle en grande partie des politiques de subvention, notamment le programme de la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT) qui a encouragé l'ouverture excessive de minoteries dans le but de bénéficier des aides publiques. En effet, le secteur se retrouve aujourd'hui dans une impasse, incapable d'ajuster efficacement son offre à la demande.

iv. Une structure de coûts dominée par les matières premières et une dépendance accrue aux importations

La structure des coûts de production dans le secteur est fortement dominée par le prix des matières premières, qui représentent la majeure partie des dépenses. L'approvisionnement en blé, qu'il soit tendre ou dur, dépend largement des marchés internationaux, rendant les prix sensibles aux fluctuations mondiales. La proximité des centres de production avec les zones d'approvisionnement permet aux minoteries d'optimiser certains coûts, offrant ainsi un avantage concurrentiel non négligeable.

Le marché meunier marocain montre également une dépendance de plus en plus marquée vis-à-vis des importations. La production nationale est fortement influencée par les aléas climatiques, mettant en lumière les difficultés du secteur céréalier à répondre aux besoins locaux. Ce déséquilibre accentue la vulnérabilité du secteur aux fluctuations des prix et à l'incertitude au niveau des marchés internationaux.

Le marché meunier fait face à une variation notable des prix de vente, particulièrement pour les produits à base de blé dur, comme la semoule fine et le Finot, qui ont connu des hausses marquées en raison de l'évolution des coûts des matières premières. À l'inverse, les prix des farines du blé tendre, notamment la farine de luxe et la farine fleur, sont restés relativement stables grâce aux subventions de l'Etat et aux accords de modération des prix entre le gouvernement et la Fédération Nationale des Minoteries.

1.3 Conclusions relatives au système de subvention

La politique de subvention et de compensation a constitué un levier central dans l'équilibre du marché meunier au Maroc. En stabilisant le prix de la farine de blé tendre, elle a joué un rôle clé dans la préservation du pouvoir d'achat des ménages et dans la garantie d'un accès équitable à un aliment de base, en particulier en période de tensions sur les prix internationaux. Elle a également permis d'accompagner la viabilité des minoteries, confrontées à des hausses brutales des coûts d'approvisionnement.

Cependant, si ce mécanisme a contribué à la stabilité du marché, il n'est pas sans effets pervers sur le dynamisme concurrentiel de la filière. En effet, la concentration de la subvention sur les maillons de la chaîne de valeur que sont l'importation et la transformation tend à freiner l'incitation à l'innovation et à la diversification de certains acteurs, en particulier les minoteries fortement dépendantes de la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT). Ce soutien ciblé a également contribué à une surcapacité de production et à une forme d'inertie économique dans un contexte où la compétitivité devient un enjeu de plus en plus pressant.

S'agissant de la répartition des subventions, il convient de souligner que les aides publiques sont majoritairement concentrées sur les étapes d'importation et de transformation. Cette structuration, bien que régie par des marges définies par la réglementation en vigueur, a pour

effet de reléguer les producteurs céréaliers nationaux à un rôle secondaire dans la captation de la valeur générée par la filière. De même, les bénéfices directs pour les consommateurs apparaissent de plus en plus dilués, d'autant que la subvention du blé tendre peut également profiter, de manière indirecte, à des produits de confort ou de luxe, sans ciblage clair en faveur des populations les plus vulnérables.

En 2022, cette logique a trouvé une illustration marquante : les importateurs ont capté près de 85% des aides mobilisées pour soutenir la filière, tandis que les soutiens aux agriculteurs ont marqué un repli significatif. Une telle orientation de la dépense publique, en ne favorisant pas suffisamment l'amont agricole, risque de compromettre les efforts de renforcement de la souveraineté alimentaire nationale, en maintenant une dépendance structurelle aux marchés extérieurs.

Dans ce contexte, une réévaluation du modèle de soutien s'avère souhaitable afin d'en assurer une répartition plus équitable et plus efficiente entre les différents maillons de la filière, tout en renforçant la résilience et l'autonomie de la production nationale.

i. Le pain subventionné

Le système de subvention du pain au Maroc a joué un rôle clé dans la stabilisation des prix et l'amélioration de l'accès à ce produit essentiel, en particulier pour les ménages les plus vulnérables. L'augmentation significative de la production du pain subventionné, qui a progressé de près de 37% entre 2019 et 2024, met en évidence l'importance de ce produit dans l'alimentation quotidienne. Toutefois, cette augmentation soutenue s'accompagne d'une problématique majeure; en l'occurrence le gaspillage alimentaire. La production étant en forte hausse, facilitée par la stabilité des prix et la régulation des intrants, elle dépasse parfois la demande réelle, entraînant une surconsommation et un rejet accru du pain invendu. Ce phénomène, amplifié par l'absence de mécanismes efficaces de régulation de la distribution et de sensibilisation des consommateurs, pose un défi économique et environnemental.

ii. La FNBT et la surcapacité : un frein à la compétitivité

Les subventions, tout en jouant un rôle important dans le développement du secteur, ont également engendré des distorsions concurrentielles. Bien que certaines minoteries se soient diversifiées et aient réduit leur dépendance au contingent FNBT, une minorité reste tributaire de ce soutien. La suppression de la FNBT pourrait alléger en partie la surcapacité, mais elle ne suffira pas à résoudre l'ensemble des défis structurels du secteur. La plupart des minoteries étant moins dépendantes de ces aides, une révision des mécanismes de subvention doit être accompagnée de mesures structurelles plus larges. Encourager la compétitivité et stimuler les exportations apparaissent comme des leviers essentiels pour rééquilibrer le marché et assurer la viabilité des entreprises, notamment face aux fluctuations des marchés internationaux.

iii. La Subvention et dépendance des minoteries

Actuellement, les subventions, compensant en grande partie le coût d'approvisionnement en blé tendre, créent une certaine dépendance des minoteries vis-à-vis de l'État. Ce soutien, bien qu'essentiel pour garantir la stabilité de l'offre de farine, crée un environnement où les incitations à innover, à investir dans la qualité ou à améliorer l'efficacité sont faibles. En l'absence de compétition accrue, les minoteries bénéficiaires de la subvention tendent à fonctionner sans rechercher des gains de productivité ou des améliorations de la chaîne de valeur, contribuant à une stagnation de la performance globale du secteur.

Par ailleurs, les modalités de subvention et de compensation favorisent principalement les grands acteurs de la filière, qui sont mieux structurés pour accéder aux aides de l'État, et donc pour capter une part substantielle du marché. Cette concentration a eu pour effet de réduire les opportunités pour les petites et moyennes minoteries de se développer et de faire concurrence aux acteurs dominants. La structure de soutien actuelle crée ainsi une barrière à l'entrée pour de nouveaux concurrents, limitant la diversité et la flexibilité du marché meunier.

Un biais majeur subsiste toutefois dans la subvention des farines libres, via le soutien du blé tendre qui est utilisé dans la fabrication de produits à forte valeur ajoutée (pâtisseries, pains spéciaux, pâtes alimentaires...), vendus à des prix élevés.

iv. La Subvention et gaspillage tout au long de la chaîne de valeur céréalière

Le gaspillage alimentaire commence dès la production des céréales, où les pertes sont particulièrement élevées en raison de facteurs tels que les conditions climatiques défavorables, les méthodes agricoles traditionnelles et l'absence d'infrastructures modernes de stockage. Ces pertes, se poursuivent au niveau du stockage, avec des pratiques inefficaces qui contribuent à des gaspillages supplémentaires.

Au stade de la transformation, des pertes surviennent au niveau de certains moulins industriels, où les techniques de production et de logistique obsolètes aggravent le problème. La distribution n'échappe pas à cette dynamique, avec des conditions de stockage peu optimales.

Enfin, au niveau de la consommation, tant dans les foyers que dans la restauration, une partie importante du pain est jetée, une situation exacerbée par une perception erronée de la valeur du pain, entretenue par des prix artificiellement bas dus aux subventions.

Ainsi, le gaspillage alimentaire ne se limite pas à un seul maillon de la chaîne, mais s'étend tout au long de la production, de la transformation, de la distribution et de la consommation, engendrant des pertes économiques et environnementales considérables.

v. La subvention et absence de stratégie intégrée

L'avis met en lumière les limites budgétaires croissantes du système actuel de subvention du blé tendre. Si ce dispositif a permis de stabiliser les prix pour le consommateur final, notamment en période de tension sur les marchés internationaux, il repose sur un schéma de compensation généralisé, sans conditionnalité ni ciblage précis, qui se révèle de moins en moins soutenable pour les finances publiques.

En effet, dans un contexte marqué par la récurrence de sécheresses sévères et par des crises géopolitiques internationales (telles que la guerre russo-ukrainienne), les besoins d'importation s'intensifient, exacerbant le poids budgétaire de la subvention. Ce mécanisme, s'il n'est pas adossé à une stratégie intégrée de résilience, tend à détourner des ressources importantes qui pourraient être mobilisées pour d'autres secteurs prioritaires du développement national, tels que l'agriculture durable, la recherche ou les infrastructures.

Par ailleurs, le système actuel présente un enjeu majeur en matière d'efficacité sociale. En subventionnant uniformément un produit de base, sans discrimination entre les catégories sociales, il ne garantit pas que les populations les plus vulnérables, qui sont pourtant les principales cibles du soutien public, bénéficient réellement de cette aide de manière proportionnée compte tenu de leurs besoins.

2. Recommandations

Pour améliorer le fonctionnement concurrentiel du secteur meunier au Maroc, plusieurs actions stratégiques sont proposées afin de répondre aux défis de compétitivité, de sécurité alimentaire et de durabilité du secteur.

Sommairement, les recommandations proposées visent à favoriser un fonctionnement concurrentiel optimal du secteur meunier au Maroc. Ces recommandations se déclinent en trois axes transversaux : (i) celles portant sur la filière céréalière, (ii) celles visant le marché meunier, et (iii) celles relatives au système de subvention.

Dans cette optique, nous formulons les « Policy Recommendations » suivantes :

2.1 Pour la filière céréalière

L'avis recommande une révision des politiques de soutien de la filière céréalière, en intégrant des mesures incitatives pour promouvoir la production locale de qualité et durable. Ces mesures pourraient inclure le renforcement du soutien à l'innovation agricole, de la formation des agriculteurs aux pratiques agricoles, de l'adaptation au changement climatique, et de la mise en place de mécanismes financiers pour réduire les risques liés aux aléas climatiques. Par ailleurs, une réforme du système de subvention pourrait favoriser des modèles de soutien plus ciblés, visant en priorité les producteurs les plus vulnérables et les régions à fort potentiel agricole, et ce, par :

i. Une réforme structurelle de l'amont meunier pour une productivité durable

La faiblesse persistante de la productivité céréalière nationale souligne l'urgence d'une réforme structurelle en amont de la filière meunière, centrée sur l'amélioration durable des rendements agricoles. Il s'avère nécessaire d'engager une réflexion stratégique sur la réorganisation de cette filière, en intégrant des mécanismes susceptibles de renforcer le pouvoir d'achat et la capacité d'investissement des producteurs, qui demeurent aujourd'hui particulièrement contraints.

Parmi les leviers prioritaires, l'accès au matériel agricole constitue un enjeu central. L'adoption d'une réforme fiscale incitative facilitant la location, plutôt que l'acquisition, de machines agricoles représente une voie prometteuse. Ce modèle serait particulièrement adapté aux exploitants disposant de moyens limités, à condition d'être accompagné de dispositifs contractuels garantissant un usage optimal, raisonné et encadré du matériel.

Par ailleurs, pour renforcer durablement la productivité nationale, il est impératif de placer la recherche et développement (R&D) au cœur des politiques publiques. L'amélioration de la qualité et de la résilience du blé tendre, en particulier dans les zones pluviales (bour), doit être érigée en priorité stratégique. Cela implique de développer des variétés génétiquement adaptées aux conditions climatiques locales et de diffuser des techniques agricoles innovantes, permettant de maximiser les rendements tout en minimisant les risques liés aux aléas climatiques.

Enfin, une meilleure valorisation des terres arables disponibles est indispensable. Cela passe à la fois par leur extension là où cela est techniquement et économiquement viable, et par leur optimisation grâce à des pratiques agricoles modernes, adaptées aux spécificités écologiques locales. L'adoption de méthodes durables permettrait non seulement d'augmenter les rendements, mais également de préserver les ressources naturelles à long terme. Une telle approche globale favoriserait une gestion plus efficace des sols et contribuerait à asseoir la sécurité alimentaire nationale sur des bases plus solides.

ii. Encourager une dynamique de qualité en amont de la filière céréalière

Au-delà de la nécessaire amélioration des rendements, l'un des enjeux majeurs pour le secteur meunier réside dans la qualité des céréales disponibles sur le marché national. Cette dimension reste encore insuffisamment intégrée dans les politiques agricoles, alors même qu'elle conditionne la compétitivité de la minoterie et sa capacité à réduire sa dépendance aux importations.

Pour renforcer la qualité à la source, il conviendrait d'orienter davantage les instruments publics vers des incitations ciblées. En particulier, une révision du système du prix de

référence pour y introduire une composante qualitative constituerait un signal fort envoyé aux producteurs. En liant rémunération et qualité effective des récoltes, ce mécanisme permettrait de mieux valoriser les efforts consentis en amont et d'aligner les intérêts des agriculteurs et des industriels.

En parallèle, une dynamique de contractualisation entre les minoteries et les producteurs pourrait être encouragée, dans une logique de co-investissement sur la qualité. Cette démarche permettrait de structurer des filières locales mieux intégrées, reposant sur des cahiers des charges claires et des engagements réciproques.

L'ensemble de ces mesures vise à enclencher un cercle vertueux de montée en gamme, au bénéfice de la filière meunière, de l'agriculture nationale et de la souveraineté alimentaire du pays.

iii. Faire des choix structurants pour la filière céréalière : une nécessité stratégique

Compte tenu de la dépendance structurelle du Maroc vis-à-vis des importations de céréales, accentuée par la volatilité des marchés internationaux et les contraintes climatiques internes, il devient nécessaire d'adopter une vision claire et assumée sur la capacité du pays à atteindre, ou non, une autosuffisance alimentaire durable. Cette clarification doit permettre de structurer les choix stratégiques futurs en matière de développement agricole, de gestion des ressources hydriques et de sécurisation des approvisionnements.

À cet égard, le Conseil recommande :

- D'acter une orientation stratégique différenciée des zones de production, en identifiant les territoires dans lesquels le développement des cultures céréalières reste pertinent et viable, et ceux où il serait plus judicieux d'encourager la reconversion vers des cultures économes en eau et à plus forte valeur ajoutée.
- D'optimiser l'usage de l'eau en agriculture, en intégrant systématiquement un arbitrage économique entre le coût de la mobilisation de l'eau pour les céréales et le coût de leur importation, dans une logique de maximisation de la valeur ajoutée par mètre cube d'eau utilisé.
- De renforcer la politique de stockage stratégique, à travers l'augmentation des capacités de stockage dépassant les seuls besoins de fonctionnement courant, afin de disposer de stocks de sécurité conséquents en cas de crise ou de rupture des chaînes logistiques internationales.
- De repositionner le mécanisme de subvention à l'importation comme un outil de gestion conjoncturelle des crises, sans en faire un levier permanent de régulation des prix. Ce recentrage doit s'accompagner d'un renforcement du rôle du stock stratégique comme modérateur naturel des prix et de la volatilité des approvisionnements.

Ce repositionnement stratégique de la filière céréalière répond aux exigences de résilience et de souveraineté alimentaire du pays, tout en garantissant une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources naturelles et financières, au service d'un développement agricole durable et compétitif.

iv. Réforme réglementaire et de gouvernance

En termes d'analyse du cadre réglementaire régissant la filière céréalière, l'avis a mis en relief l'importance de la réforme juridique de certains textes en vigueur pour développer un système de gouvernance qui permet de tirer la filière vers le haut.

Cette réforme passe par la revue du cadre juridique régissant l'ONICL afin de recentrer son rôle sur ses missions fondamentales, notamment le suivi de l'approvisionnement national en céréales et légumineuses, la veille stratégique des marchés et la régulation en cas de situations exceptionnelles. Ce cadre doit clarifier ses mécanismes d'intervention pour garantir une régulation plus flexible et réactive aux évolutions du marché des céréales et des légumineuses, tout en réduisant les interventions directes dans la commercialisation au profit d'un rôle d'accompagnement et de facilitation.

Dans cette optique, il est recommandé de moderniser la base de données et les outils de veille de l'ONICL, en intégrant les avancées technologiques afin d'améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des informations stratégiques, ainsi que la mise en place d'un système de suivi des prix (plateforme numérique) permettant une transparence des coûts des matières premières, des marges et des prix de vente.

Également, il est recommandé de renforcer les moyens mis à la disposition de l'ONICL afin de lui permettre une meilleure transparence et un suivi rigoureux des subventions pour éviter les dérives, une meilleure répartition des ressources humaines, financières et technique pour répondre de manière agile aux évolutions du marché. Par exemple, la gestion de la FNBT, qui ne représente qu'une des missions de l'ONICL, mobilise une part disproportionnée de ses efforts, au détriment d'autres fonctions stratégiques.

Il est aussi recommandé de renforcer le rôle de la FIAC dans la coordination entre les acteurs de la filière, pour favoriser la mutualisation des ressources, des efforts dans le strict respect de la loi 104.12 sur la liberté des prix et de la concurrence. À cet égard, le secteur pourrait, sous certaines conditions, tirer parti de l'exemption prévue à l'article 9, qui dispose que certaines catégories d'accords ou accords spécifiques, notamment ceux visant à améliorer la gestion des petites et moyennes entreprises ou la commercialisation des produits agricoles par les agriculteurs, peuvent être considérés comme répondant aux conditions nécessaires pour être exemptés des dispositions des articles 6 et 7 de la loi en question. Par ailleurs, la création de comités régionaux de céréaliculture s'avère nécessaire pour renforcer l'interprofession et favoriser un dialogue structuré entre les acteurs du secteur.

v. Mise en place de politiques agricoles adaptées aux réalités régionales

L'adoption d'une stratégie régionale de production céréalière s'impose pour améliorer la compétitivité et la résilience du secteur. Il est impératif de mettre en place des subventions ciblées, qui privilégient les agriculteurs les plus performants et les pratiques agricoles durables, plutôt que d'appliquer des aides aux producteurs généralisées. Une gestion plus décentralisée des chaînes d'approvisionnement permettrait d'améliorer l'allocation des ressources et de mieux équilibrer l'offre et la demande selon les spécificités locales.

Pour y parvenir, il est suggéré de favoriser le développement de contrats-cadres pluriannuels entre producteurs organisés en coopératives, ou sous d'autres formes collective, sociétés de collecte et minoteries industrielles. Ces contrats permettraient de sécuriser les débouchés des agriculteurs tout en garantissant aux minoteries un approvisionnement régulier. Afin de renforcer leur efficacité, ces dispositifs contractuels gagneraient à intégrer des mécanismes de couverture et de gestion des risques, adaptés aux spécificités des cultures céréalières, notamment leur forte exposition aux aléas climatiques.

Il convient, toutefois, de rappeler qu'une telle logique de contractualisation s'inscrit dans le prolongement d'une démarche d'agrégation déjà mise en œuvre dans le cadre des politiques agricoles nationales. Cette approche, régie par une réglementation spécifique, vise à structurer les relations entre les différents maillons de la filière, de la production à la transformation, en passant par la commercialisation, et offre un cadre pertinent pour organiser et sécuriser les engagements mutuels entre les acteurs.

Dans ce contexte, il paraît opportun d'engager une réflexion nationale structurée sur l'avenir de la politique agricole céréalière. L'organisation d'assises nationales permettrait de réunir l'ensemble des acteurs de la filière (agriculteurs, industriels, collectivités territoriales, experts, pouvoirs publics) autour d'un diagnostic partagé et de perspectives communes.

vi. Encouragement de l'investissement privé dans les infrastructures de stockage

Le renforcement des capacités de stockage est une priorité stratégique pour assurer la stabilité du marché et réduire la vulnérabilité aux fluctuations des prix internationaux. Pour y parvenir, l'investissement privé doit être encouragé à travers plusieurs mécanismes de financement : (i) des prêts à taux réduit et des subventions ciblées pour soutenir les investissements, (ii) des partenariats public-privé (PPP) facilitant la co-construction et la gestion des infrastructures, et (iii) la création d'un fonds dédié au développement des infrastructures de stockage, alimenté par des contributions étatiques et privées.

Par ailleurs, l'introduction d'une obligation de stockage stratégique pourrait être envisagée, où chaque acteur du secteur constituerait des réserves proportionnelles à sa part de marché.

Un système de crédits de stockage pourrait également permettre aux opérateurs ne disposant pas d'infrastructures adéquates de contribuer financièrement à des solutions mutualisées. Ces dispositifs combinés garantiraient une meilleure sécurisation des approvisionnements et une plus grande résilience du marché face aux chocs externes

De plus, il est impératif de traiter, sur le plan administratif, les investissements en infrastructures de stockage différemment des investissements industriels. Les procédures administratives doivent être allégées afin de faciliter et d'accélérer la mise en place de nouvelles capacités de stockage. Une simplification des démarches pour l'octroi des autorisations, la fiscalité applicable et l'accès aux financements dédiés est nécessaire pour stimuler les initiatives privées et assurer une meilleure répartition des infrastructures sur le territoire national.

vii. Gestion proactive et efficace du stock de sécurité des céréales

Il est impératif que les autorités adoptent rapidement l'arrêté prévu par le décret n° 2-96-305, afin de préciser les modalités de constitution, de consistance et de financement des stocks de sécurité en céréales, comme stipulé par la loi 12-94. La mise en place de ces stocks stratégiques offrirait :

- Une protection face aux fluctuations des prix internationaux en garantissant des réserves suffisantes pour répondre aux crises potentielles ;
- Un débouché pour la production nationale, soutenant les agriculteurs locaux et réduisant la volatilité des prix pour les consommateurs.
- La mise en place d'un fonds spécial dédié au financement du stock de sécurité des céréales, financé par des ressources publiques (budget général de l'État et subventions spécifiques au secteur) et par des contributions privées dans le cadre de partenariats public-privé.

viii. Réduction du gaspillage alimentaire tout au long de la chaîne de valeur

Le gaspillage alimentaire représente un enjeu majeur dans la filière céréalière, affectant plusieurs maillons de la chaîne de valeur, de la production à la consommation. Une gestion plus efficace des ressources et des stocks est essentielle pour limiter ces pertes et améliorer la rentabilité du secteur.

Tout d'abord, il est impératif de moderniser les infrastructures de stockage afin de réduire les pertes causées par l'humidité, les nuisibles et les variations climatiques. L'utilisation de silos modernes et d'équipements de conservation avancés permettrait de prolonger la durée de vie des céréales stockées et de garantir une meilleure qualité des matières premières destinées à la transformation. Des incitations financières, telles que des subventions ou des prêts à taux réduit, pourraient être mises en place pour encourager les opérateurs à investir dans ces technologies.

Ensuite, l'optimisation des procédés de transformation joue un rôle clé dans la réduction du gaspillage. Il est essentiel de prévoir des formations au profit des opérateurs du secteur (minotiers, meuniers, et boulangers) autour des techniques de broyage et de transformation plus efficaces, afin de minimiser les déchets issus de la mouture du blé. L'adoption de méthodes de production plus précises et d'outils technologiques avancés contribuerait à limiter les pertes et à améliorer la compétitivité du secteur.

Par ailleurs, la sensibilisation des distributeurs et des consommateurs est un levier important pour lutter contre le gaspillage alimentaire, notamment en ce qui concerne les produits dérivés comme le pain et la semoule. Les associations de protection des consommateurs pourraient jouer un rôle central en menant des campagnes d'information sur les bonnes pratiques de conservation et de consommation des produits céréaliers. Des initiatives visant à encourager la réduction des invendus dans les grandes surfaces et les boulangeries devraient également être mises en place.

Enfin, une meilleure collaboration entre les boulangers, les distributeurs et les associations caritatives permettrait de redistribuer les excédents alimentaires plutôt que de les jeter. Les invendus des boulangeries et des commerces pourraient être réorientés vers des organisations d'aide alimentaire ou être transformés en produits secondaires, tels que l'alimentation animale ou le compost. Ce type de démarche, qui s'inscrit dans une logique d'économie circulaire, contribuerait à réduire les pertes tout en apportant une valeur ajoutée aux déchets alimentaires.

2.2 Pour le marché meunier

i. Révision du cadre légal et réglementaire du marché meunier :

En cohérence avec le choix pris par l'Etat marocain d'ouvrir le marché meunier à la concurrence, il est fortement recommandé de revoir l'arsenal juridique encadrant le marché meunier afin de pouvoir optimiser l'intervention de l'Etat sur les différents maillons de la chaîne de valeur. Cette revue devrait se pencher sur les différentes dispositions en vigueur qui donnent à l'Etat le droit d'intervenir sur :

- La fixation des prix de vente des matières premières (comme c'est le cas pour le blé tendre destiné à la fabrication de la farine nationale de blé tendre et de la farine de luxe) ;
- La fiscalité douanière qui, à travers les tarifs dissuasifs appliqués lors des périodes primables, réduit la marge de manœuvre des importateurs quant à la gestion optimale des sorties sur le marché international.

Ainsi, pour éviter que ces mécanismes ne freinent la concurrence saine, ne pèsent sur la dépense publique et ne réduisent l'efficacité des acteurs du marché, une révision des leviers réglementaires est nécessaire. Dans ce cadre, plusieurs ajustements pourraient être envisagés :

- La modification de la loi 12-94 et de ses textes d'application, afin de mieux encadrer l'intervention publique tout en garantissant une plus grande fluidité du marché ;
- La révision de l'accord modérateur, qui fixe actuellement un prix plafond d'entrée de 350 DH/ql pour la farine de luxe destinée à la fabrication du pain subventionné, afin d'adapter ce seuil aux réalités du marché ;
- L'adaptation du régime douanier, pour permettre une gestion plus flexible des tarifs appliqués au blé et éviter des distorsions dans l'approvisionnement du marché.

Ces réformes viseraient à rationaliser l'intervention de l'État, en assurant un équilibre entre soutien public et dynamisation du marché meunier, tout en garantissant une utilisation plus efficiente des ressources publiques.

Également, il est fortement recommandé d'adopter une régulation différenciée qui tienne compte des spécificités régionales, en particulier dans les zones où la surcapacité est particulièrement critique, et ce, pour assurer une gestion efficace de la surcapacité.

A cet égard, il est recommandé d'adopter une politique d'harmonisation progressive de la régulation des minoteries industrielles et artisanales. Cette harmonisation pourrait inclure une procédure de suivi simplifiée pour les minoteries artisanales compte tenu leur modèle économique, visant à garantir une traçabilité minimale et une qualité de production. En créant un cadre de contrôle plus souple pour les minoteries artisanales et en encadrant leur activité, le marché bénéficiera d'un développement équilibré et structuré, réduisant ainsi les disparités tout en assurant la qualité et la sécurité des produits meuniers à travers le pays.

ii. La surcapacité : favoriser l'orientation vers l'exportation

Face aux défis du marché meunier, il est essentiel de réorienter l'excédent de la production vers de nouveaux marchés et d'adopter une gestion plus stratégique des capacités de production. Cette approche permettrait d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes, de stimuler la compétitivité du secteur et de réduire les déséquilibres régionaux.

D'une part, il est recommandé d'encourager les minoteries à diversifier leur production en développant des farines spéciales et des produits transformés à forte valeur ajoutée. Plutôt que de se limiter aux farines classiques destinées au marché local, les opérateurs du secteur pourraient explorer de nouvelles opportunités à l'export en s'inspirant du modèle de la Turquie, notamment en Afrique subsaharienne, où la demande en produits céréaliers transformés est en pleine expansion. La production de mélanges pour pains, pâtisseries industrielles ou pâtes adaptés aux habitudes alimentaires de ces marchés émergents constituerait une alternative stratégique pour accroître la compétitivité des minoteries marocaines.

Par ailleurs, le développement de produits différenciés et innovants constitue une opportunité à saisir. L'essor des tendances de consommation axées sur la santé et le bien-être ouvre la voie à la production de farines biologiques, sans gluten ou enrichies en nutriments. Ces produits répondent aux attentes de segments spécifiques du marché, aussi bien au Maroc qu'à l'international, et permettent aux minoteries de se positionner sur des créneaux plus rentables et différenciés.

D'autre part, une gestion territorialisée des capacités de production est essentielle pour équilibrer l'offre et la demande à l'échelle nationale, à l'instar du modèle français. Une planification ciblée permettrait d'identifier les régions où les capacités de production sont insuffisantes et d'y favoriser l'installation ou l'extension d'unités de transformation. À l'inverse, dans les zones où les infrastructures sont surdimensionnées, des mécanismes d'incitation pourraient encourager le transfert ou la reconversion des capacités excédentaires vers des zones sous-équipées, en fonction des besoins locaux et des perspectives de développement du marché.

iii. Renforcement de la compétitivité du secteur et de l'accès équitable aux matières premières

Pour soutenir une concurrence saine et renforcer la résilience des petits acteurs dans le secteur meunier, particulièrement dans la filière du blé tendre, il est recommandé de mettre en place des mesures favorisant leur compétitivité et leur capacité à opérer de manière durable. Cela pourrait inclure des programmes d'accompagnement pour améliorer l'efficacité opérationnelle des petites minoteries, des incitations pour encourager leur regroupement en coopératives, et un accès facilité au financement et aux nouvelles technologies de production. En parallèle, il serait bénéfique de surveiller de près la concentration sur des marchés plus centralisés, tels que celui de l'orge, pour prévenir tout abus de position dominante par les grands opérateurs.

2.3 Pour le système de subvention

Le secteur céréalier et les minoteries sont confrontés à d'importants défis dans un contexte marqué par la volatilité des prix mondiaux et une demande nationale en constante augmentation. Pour y faire face, une réforme en profondeur des mécanismes de subvention et de compensation s'impose, dans l'objectif de renforcer la production nationale, de limiter la dépendance aux importations et d'améliorer la résilience du marché.

Dans cette optique, il est recommandé d'initier une réflexion globale sur la modernisation du cadre réglementaire et l'optimisation des aides publiques. Cela passe notamment par une gestion plus efficiente du stockage, une réduction progressive des subventions généralisées et peu durables, ainsi qu'un recentrage vers des aides directes et ciblées en faveur des ménages les plus vulnérables. Une telle orientation permettrait de concilier efficacité économique,

justice sociale et soutenabilité budgétaire, tout en assurant un approvisionnement fiable, équitable et durable sur l'ensemble du territoire.

i. Révision du cadre juridique des subventions

Une refonte de l'arsenal juridique encadrant le système de subventions dans la filière meunière s'impose afin de mieux concilier le soutien public et la dynamisation du marché. Cette réforme devrait s'inscrire dans une politique intégrée des subventions, visant à renforcer la compétitivité du secteur tout en réduisant sa dépendance aux importations.

Actuellement, le cadre juridique connaît une dispersion des subventions et une absence de cohérence globale dans leur attribution. En effet, les différentes aides publiques manquent de coordination et ne s'inscrivent pas dans une vision stratégique unifiée, ce qui réduit leur efficacité et engendre des inefficiences. Cette fragmentation limite l'impact des subventions sur le développement du secteur meunier et aggrave la pression budgétaire. Une approche intégrée et rationalisée est donc nécessaire pour garantir une allocation optimale des ressources et renforcer la résilience du marché face aux fluctuations économiques.

A cet effet, il est primordial d'orienter les subventions vers l'amont meunier, afin d'encourager l'utilisation de la production locale, ce qui permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre l'offre nationale et les importations, tout en soutenant les agriculteurs et les producteurs céréaliers. Par ailleurs, pour garantir une plus grande stabilité du marché, il est nécessaire de repenser les mécanismes de protection tarifaire et de quotas d'importation. L'objectif serait de trouver un équilibre entre la régulation du commerce extérieur et le maintien d'un environnement concurrentiel sain, évitant ainsi des distorsions de marché tout en préservant les incitations à produire localement.

Enfin, la simplification des procédures de fixation des prix et d'attribution des subventions doit être une priorité. Une approche plus transparente et accessible permettrait de renforcer la confiance des acteurs du secteur en rendant ces processus plus prévisibles. Une meilleure lisibilité des critères d'intervention publique contribuerait ainsi à une répartition plus efficace des ressources et à une régulation plus fluide du marché meunier.

ii. Rationalisation des dépenses de subvention

Pour optimiser les dépenses de subvention destinées aux différents maillons de la chaîne céréalière, il est essentiel de mettre en place des mécanismes garantissant une allocation plus efficiente des aides publiques. Ces mesures visent à maximiser l'impact économique des subventions, à limiter les distorsions de marché et à assurer un ciblage précis des bénéficiaires. Plutôt que d'attribuer des subventions de manière généralisée, il est recommandé de les conditionner à des critères de performance et de productivité. Un système de subventions différenciées pourrait être instauré afin de récompenser les agriculteurs et les meuniers qui

adoptent des pratiques agricoles et industrielles efficaces et durables. Cela inclurait des incitations pour la rotation des cultures, l'optimisation de l'irrigation et la diversification des produits meuniers. Une telle approche garantirait que les aides publiques ne bénéficient pas des acteurs peu compétitifs et les encouragerait, ainsi à moderniser leurs pratiques.

Le stockage étant un levier clé de la régulation du marché, les subventions dédiées aux infrastructures de stockage doivent être optimisées pour éviter les inefficacités. Il est donc recommandé de conditionner ces aides à l'adoption de solutions modernes et performantes, telles que les silos à atmosphère contrôlée permettant de réduire les pertes post-récolte. Par ailleurs, la mise en place d'un système de suivi numérique des stocks garantirait un meilleur contrôle et une gestion plus efficace des disponibilités, évitant ainsi les accumulations excessives dans certaines régions et assurant une distribution plus équilibrée des céréales sur le territoire national.

Un contrôle rigoureux des prix et de la distribution des farines subventionnées est essentiel pour garantir que les subventions bénéficient réellement aux populations cibles. Toutefois, les moyens de contrôle actuels présentent plusieurs limites, notamment des ressources humaines insuffisantes au sein de l'ONICL, la dispersion des centres de distribution à l'échelle nationale rendant leur supervision complexe, ainsi que l'absence de digitalisation du système de contrôle.

Pour pallier ces faiblesses, il est nécessaire de renforcer les mécanismes de surveillance en intégrant des outils numériques pour assurer une meilleure traçabilité des flux de céréales et de farine. L'instauration d'un dispositif digitalisé de suivi, combiné à l'application de sanctions dissuasives en cas de fraude, permettrait de limiter les détournements et d'optimiser l'efficacité des ressources publiques.

Il est également important de revoir la répartition de l'aide entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs. Une réallocation stratégique de ces subventions permettrait de mieux canaliser l'aide, en veillant à ce qu'elle soit utilisée là où elle est la plus nécessaire. Il serait pertinent de définir un modèle où les subventions sont allouées, principalement au niveau de l'offre (agriculteurs) ou de la demande (ménages à faible revenu), en fonction des priorités économiques et sociales du pays.

Cette approche plus ciblée et plus mesurée permettra d'optimiser les subventions tout en garantissant une meilleure efficacité dans l'utilisation des ressources publiques.

Enfin, le Conseil considère que l'intervention de l'État dans le cadre de l'importation de céréales est légitime en cas de perturbations majeures des marchés internationaux, notamment en situation de flambée exceptionnelle des prix. Une telle intervention doit être encadrée et temporaire, visant à préserver la stabilité du marché intérieur, à éviter les tensions sur les approvisionnements, et à protéger le pouvoir d'achat des consommateurs les plus vulnérables.

iii. Ciblage social et réforme des subventions de la FNBT et du pain

Dans le sillage des réformes engagées ces dernières années, notre pays a fait le choix assumé de réorienter sa politique sociale, en passant progressivement d'un système de subventions généralisées à un modèle fondé sur le ciblage et l'aide directe. Cette orientation stratégique vise à garantir une meilleure efficacité en termes d'allocation des ressources publiques, en assurant que le soutien de l'État bénéficie aux populations qui en ont véritablement besoin. La suppression graduelle des subventions actuelles ne signifie pas un retrait de l'État, mais bien une volonté de rendre son action plus efficace, plus ciblée et davantage en phase avec les réalités socio-économiques du pays.

La réforme de la subvention du pain et de la farine nationale de blé tendre demeure alignée avec les objectifs de la loi 09-21 sur la protection sociale, facilitant ainsi une transition progressive vers un soutien direct aux ménages à faible revenu, car il implique un déplacement progressif des mécanismes de soutien, de la subvention indirecte des produits à des mécanismes plus directs, plus justes et mieux ajustés aux profils des populations vulnérables. Cette approche consisterait à remplacer la subvention indirecte actuelle par une aide directe.

Cette réforme contribuerait à limiter le gaspillage et à s'assurer que les aides publiques profitent exclusivement aux foyers en situation de précarité. Par ailleurs, l'intégration d'outils numériques de suivi renforcerait la transparence et l'efficacité du système de subvention, facilitant ainsi une gestion plus rationnelle et efficiente des ressources publiques.

iv. Renforcement de la transparence et de la gouvernance :

Pour garantir que les subventions parviennent effectivement aux populations cibles et éviter les détournements, des mécanismes de suivi rigoureux doivent être instaurés. La mise en place d'une étude d'impact accompagnerait cette transition, permettant d'évaluer les effets sur le pouvoir d'achat des ménages et l'équilibre budgétaire du pays. Ce processus assurerait que les réformes sont bien adaptées aux réalités du terrain et aux objectifs de durabilité économique.

ANNEXES

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

Le Rapporteur Général
Mohamed Hicham BOUAYAD
Le Rapporteur Général adjoint
Abdelilah QACHCHACHI
Les Rapporteurs chargés du dossier
Kaoutar IDRISSE
Hamza IDAM

Annexe n°2 : Liste des membres de la 61^{ème} réunion du collège du Conseil de la concurrence

Le Président	Le Secrétaire Général
Ahmed RAHHOU	Mohamed ABOUELAZIZ
Les membres permanents	
Chaimae ABBOU	
Adil BOUKBIR	
Abdelaziz TALBI	
Hassan ABOUABDELMAJID	
Les membres conseillers	
Touhami ABDELKHALEK	
Adil HIDANE	
Abdessalam BENABBOU	
Mounir MEHDI	
Rachid BENALI	
El Aid MAHSOUSSI	
Othman EL FERDAOUS	
Bouazza KHERRATI	
Suppléant du Commissaire du Gouvernement	
Latifa BOUDOUMA	

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

Le Président
Ahmed RAHHOU
Les membres permanents
Chaimae ABBOU
Adil BOUKBIR
Abdelaziz TALBI
Hassan ABOUABDELMAJID
Les membres conseillers
Touhami ABDELKHALEK
Adil HIDANE
Abdessalam BENABBOU
Mounir MEHDI
Rachid BENALI
El Aid MAHSOUSSI
Othman EL FERDAOUS
Bouazza KHERRATI

Angle avenue Azzaytouné et Mohammed Al Yazidi,
Hay Ryad, Rabat.
Tél. : 05 37 75 28 10 - 05 37 75 62 16
www.conseil-concurrence.ma
