

Non classifié

DAF/COMP/GF/WD(2010)6

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

09-Feb-2010

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Annule & remplace le même document du 12 janvier 2010

Forum mondial sur la concurrence

CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

Contribution du Conseil de la Concurrence du Maroc

-- Session I --

Cette contribution est soumise par Monsieur Abdelali BENAMOUR, Président du Conseil de la Concurrence du Maroc, au titre de la session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 18 et 19 février 2010.

Contact: Hélène Chadzynska, Chef du programme du Forum mondial sur la concurrence
Tél : 33 1 45 24 91 05; Email : helene.chadzynska@oecd.org

JT03278325

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



**DAF/COMP/GF/WD(2010)6
Non classifié**

Français - Or. Anglais

CONCURRENCE, AIDES PUBLIQUES ET SUBVENTIONS

-- Conseil de la Concurrence du Maroc --

1. Préambule

1. La concurrence, pilier fondamental de l'économie de marché, a toujours constitué, depuis l'émergence et l'affirmation de la révolution industrielle, l'ancrage du système capitaliste et l'une des composantes déterminantes des rapports d'échange des économies du monde moderne.

2. Précisons tout de même que parmi les partisans du système capitaliste, s'opposent les tenants du libéralisme orthodoxe qui considèrent que le marché s'autorégule spontanément et les interventionnistes qui pensent que le système capitaliste, et donc le marché et la concurrence, doivent être régulés de façon continue afin d'assurer croissance, prospérité et progrès social.

3. D'ailleurs, depuis la fin du 19^{ème} siècle, les deux écoles se sont succédées à la gestion des affaires publiques, voire même coexistent par certaines de leurs composantes. En effet, le respect des règles de la concurrence à travers le contrôle des pratiques bien connues que sont les ententes, les abus de position dominante et les concentrations ne couvre pas toujours de façon explicite les aides d'État. Celles-ci paraissent plutôt relever de la logique de la politique industrielle. Autrement dit, bilan concurrentiel et bilan économique ne fusionnent pas toujours.

4. La problématique est dès lors la suivante : la concurrence, de par l'idée du mérite et le processus permanent de destructions créatrices, stimule l'innovation et l'efficacité des entreprises.

5. Quant aux aides publiques, si de par certains aspects, elles peuvent ne pas gêner le jeu de la concurrence, elles peuvent également fausser le principe d'émulation et générer des distorsions rentières et de baisse du surplus économique dans la mesure où la production et l'investissement peuvent être détournées vers les unités les moins productives.

6. Apparemment donc, les aides d'État, de par certains aspects, devraient constituer la quatrième composante des pratiques anticoncurrentielles. Elles ne sont cependant pas toujours traitées en tant que telles parce que réputées relever d'une autre logique. Le problème réside ainsi dans le fait qu'elles peuvent parfois être justifiées ; elles peuvent l'être d'abord lorsqu'il s'agit d'investissements qui n'entravent pas le jeu de la concurrence et bénéficient à tous les acteurs comme les dépenses d'infrastructure. Elles le sont également lorsqu'il s'agit d'exemptions aux règles de la concurrence soit pour des considérations de cohésion sociale, soit pour des raisons économiques liées au soutien de l'innovation, à l'aide des industries naissantes, au développement régional, voire même à la volonté de renforcer le fonctionnement du marché et donc du processus concurrentiel dans les pays en développement.

7. Bref, pour beaucoup de penseurs et d'acteurs du terrain, concurrence et aides d'État sont, malgré leurs contradictions apparentes, des politiques dont la conciliation s'impose quelque part. Bien plus, l'expérience des pays en développement démontre qu'une certaine priorité a souvent été donnée à la politique industrielle et aux aides d'État.

8. Partant de là, tout en admettant que la politique des aides d'État peut ne pas être toujours en phase avec celle de la concurrence, dans quels domaines peut-elle être utile sans travestir l'esprit de l'économie de marché et de la concurrence, tant nécessaires pour l'efficacité économique ?

9. Si nous prenons le cas du Maroc et son expérience en la matière depuis son indépendance en 1956, on peut déceler trois phases importantes par rapport à cette problématique :

- La phase de la primauté des aides d'État au détriment de la concurrence (1956-1982) ;
- La phase d'ajustement structurel de l'économie marocaine via la libéralisation et la mise en évidence de l'économie de marché et de la concurrence (1983-1998) ;
- Enfin, la phase de recherche d'un équilibre entre l'esquisse d'une politique de la concurrence, considérée comme le fondement du système, et les aides d'État accompagnant les impératifs de l'émergence économique.

10. Essayons de nous pencher d'abord sur les deux premières phases qu'on peut qualifier globalement de période des extrêmes en matière d'aides d'État et de concurrence, période qui a prévalu jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, avant de nous pencher sur la décennie actuelle qui consacre la recherche d'un certain équilibre entre politique de la concurrence et aides d'État.

2 La phase des extrêmes : de la recherche du développement accéléré par les aides d'État à l'ajustement structurel et la primauté de la concurrence

11. Examinons successivement la politique des aides d'État qui a prévalu durant le premier quart de siècle qui a succédé à l'indépendance avant de nous pencher sur la période de libéralisation qui a démarré avec la politique d'ajustement structurel en 1983 et duré jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix.

2.1 La prédominance des aides d'État durant la période allant de 1956 à 1982

12. Lorsqu'on se penche sur l'évolution de la politique économique du Maroc durant le quart de siècle qui a suivi l'indépendance, force est de constater que malgré le fait qu'il ait toujours opté pour l'économie de marché, contrairement à la majorité des pays du tiers monde de l'époque, le poids de l'économie publique au sens large du terme, avec ses composantes administrative, para-administrative et entrepreneuriale ainsi qu'avec les aides d'État accordées aussi bien aux entreprises publiques que privées, est resté prépondérant, représentant ainsi 65 à 70% du poids économique du pays.

13. Si nous nous attachons particulièrement aux aides d'État, elles se sont fondamentalement exprimées dans le cadre d'un certain nombre de codes des investissements dont les plus importants sont le code des investissements agricoles et ceux du tourisme et de l'industrie. Ces codes ont été conçus, d'une part dans la logique d'amener le secteur privé à relayer l'action de l'État qui restait le plus grand acteur économique de l'époque, d'autre part à promouvoir un développement régional plus équilibré. Les ressources publiques affectées ainsi au développement économique ont connu une très forte augmentation (environ 800%) passant ainsi d'environ 2,2 milliards de DH au lendemain de l'indépendance (approximativement 300 millions de \$ en valeur d'aujourd'hui) à 17,9 milliards de DH (environ 2,3 milliards de \$) en 1980.

14. En plus de ces aides d'État, l'activisme public s'est manifesté, outre le domaine social qui a été soutenu moyennement, par des incitations fiscales au secteur privé allant jusqu'à la défiscalisation totale de l'agriculture.

15. Malheureusement, ce volontarisme n'a pas été accompagné d'une certaine efficacité au niveau de la gestion des affaires publiques. Le résultat n'a pas été probant aussi bien sur le plan social que sur le plan économique.

16. Concernant la dimension du développement humain, force est de constater que le Maroc avait atteint des situations extrêmement difficiles aussi bien en termes de niveau de vie, qu'en ce qui concerne l'inefficacité du système éducatif, la persistance du taux d'analphabétisme, les difficultés d'accès aux services de santé et au logement. Sur le plan économique, les résultats étaient aussi inconséquents et décevants puisque malgré tout l'activisme public, le taux de croissance moyen de 1972 à 1982 n'a pas dépassé 4,9% (6,7% entre 1973 et 1977 ; 3,2% entre 1978 et 1982) alors que le taux d'inflation moyen se situait autour de 9,5%. Quant au déficit du trésor public, il a atteint environ 12% en 1982. Enfin, le déficit extérieur (12,3% en moyenne) était tellement important qu'on n'arrivait plus à honorer à temps les factures d'importation.

17. Vers le début des années 80, le Maroc était alors pratiquement en cessation de paiement. Ce qui va justifier l'intervention du FMI et autoriser ses injonctions par la mise en œuvre, à compter de 1983, d'une politique d'ajustement structurel d'inspiration néolibérale. Cette nouvelle donne a d'ailleurs coïncidé avec le nouveau souffle libéral qui a essaimé sur tous les continents.

2.2 La politique d'ajustement structurelle : 1983-1998

18. Un nouveau cap, orienté vers une politique plus libérale, est décidément franchi. On recherche plus l'efficacité économique par la concurrence que par les aides d'État même si les ressources publiques destinées à l'investissement ont continué à augmenter (70,38 milliards de DH en 1990 contre 17,32 milliard en 1978). Cette politique, fondée sur la rigueur budgétaire et la réforme structurelle, notamment par la privatisation, a permis un redressement certain au niveau des équilibres macro-économiques du Maroc. Le déficit budgétaire durant la décennie quatre-vingt-dix n'a que rarement dépassé les 3% du PIB ; il en est de même pour le taux d'inflation. Quant à la balance extérieure, si le déficit commercial est persistant, il est surcompensé par les recettes touristiques, les transferts des résidents marocains à l'étranger et par l'investissement étranger. Il est à noter que depuis cette époque, les réserves extérieures permettent de couvrir environ six mois d'exportation. Quant au taux moyen de croissance, il s'est situé autour de 3%.

19. Lorsqu'on observe ces résultats, on peut s'en réjouir par certains aspects, notamment par rapport aux équilibres macro-économiques ; et pourtant, deux problématiques majeures sont à mettre en évidence. On peut d'abord invoquer la paupérisation massive des marocains. C'est que la politique d'ajustement et d'assainissement relatif des finances publiques a permis de rétablir les équilibres macro-économiques, mais elle a inéluctablement approfondi les inégalités et développé la pauvreté. Le deuxième constat a trait au fait que le taux de croissance moyen, bien que positif, est resté relativement modeste du fait du recul des soutiens publics et de l'impact des aléas climatiques. En tout état de cause, ce taux de croissance ne permet nullement de rattraper les retards et de tenir compte de la pression de la croissance démographique, bien que cette dernière ait enregistré un certain recul.

20. Ces résultats, somme toute assez mitigés, ne sont pas dus uniquement à la politique d'ajustement structurel et au choix en faveur de la libéralisation. C'est que, si le poids économique de l'État a légèrement reculé, le monde économique souffrait toujours des problèmes d'une administration en retard de phase de suivi et d'accompagnement par rapport à la nouvelle logique libérale, d'une justice non adéquate au développement des activités et des affaires et d'un climat galopant de corruption. Cette situation allait déboucher à partir de la fin des années quatre-vingt-dix sur une nouvelle approche concernant la problématique de la concurrence et des aides d'État. Il faut préciser que cette période a connu une alternance politique apaisante pour le jeu politique dans le pays et surtout un changement de règne avec l'accession au Trône du Roi Mohamed VI.

3. L'aube du Troisième Millénaire et l'équilibre entre la politique de la concurrence et la politique des aides d'État

21. Les années deux mille vont connaître un redressement sérieux par rapport à un certain nombre de données bloquantes. La feuille de route libérale est toujours là ; les privatisations se font relativement dans de meilleures conditions ; la gouvernance politique est relativement apaisée ; l'Administration semble quelque peu mieux fonctionner ; ce qui fait que les efforts publics en matière d'investissement et d'aides sont plus palpables dans certains domaines, particulièrement au niveau des infrastructures.

22. On semble peut-être prendre une orientation qui, tout en voulant accorder une place plus grande à la politique de la concurrence, essaie de faire jouer le levier des aides publiques pour favoriser l'émergence de l'économie de marché et faire face à certaines contraintes ayant trait à la situation sociale et à l'objectif de développement d'une façon générale. Précisons que ces aides, subventions, incitations fiscales et autres, représentent encore une part importante du PIB. Elles ont atteint, à fin 2007, environ 8 milliards de \$ (dont 45% de dépenses fiscales), soit approximativement 12% du PIB.

23. Reprécisons cependant que l'objectif de concurrence constitue l'ossature de la nouvelle feuille de route ; de ce fait, on a tendance à mieux préciser les considérants à la base de la nouvelle politique d'aide d'État. On peut relever cinq défis essentiels :

- Accompagner les différents plans à développement sectoriel mis en œuvre par le gouvernement comme le plan Azur pour le tourisme, le plan émergence pour l'industrie, le plan vert pour l'agriculture et le plan bleu pour la pêche ;
- Mettre à niveau un certain nombre d'entreprises pour les amener à la logique concurrentielle et faire émerger un véritable marché ;
- Développer les investissements étrangers et renforcer notre balance extérieure par l'encouragement des exportations et des investissements étrangers ainsi que par l'encouragement du tourisme et des transferts de revenus des marocains à l'étranger ;
- Aider les entreprises en difficulté et génératrices d'emploi ;
- Aider les couches sociales qui ne peuvent pas supporter la vérité des prix résultant de fonctionnement du marché.

24. Globalement et à l'examen de la situation au niveau de l'économie marocaine que j'ai eu à mieux observer, on peut déceler des îlots d'aides d'État possibles aussi bien au niveau social, qu'au niveau économique interne et des relations internationales.

3.1 La dimension sociale des aides d'État

25. Les aides de l'État prennent deux formes importantes. Elles résident d'abord dans dépenses d'investissement social qui ne gênent en rien la concurrence, mais créent plutôt les conditions d'une véritable économie de marché. On peut ainsi citer les investissements permettant l'accès du monde rural et périphérique des villes à l'électricité et l'eau potable. On peut également dire que jamais la sensibilisation aux questions sociales et de la pauvreté n'ont été aussi sensibles. La dernière forme d'aide d'État constitue en fait une exemption par rapport aux règles de la concurrence ; exemption due à certaines particularités de la société marocaine. La principale spécificité concerne le fait que même lorsque le jeu concurrentiel fonctionne pleinement, le meilleur prix qui en découle peut se situer au-delà des niveaux de revenus de

certaines couches de la population. S'impose alors la nécessité de subventionner certains produits de consommation de base. C'est ce que nous faisons au Maroc à travers la Caisse de Compensation.

26. Les aides accordées par ce biais ont atteint environ 30 milliards de DH en 2008 et les prévisions pour 2009 se situent autour de 14 milliards à cause du recul du prix de l'énergie, notamment. Nous vivons actuellement un débat sur la question : Faut-il continuer à subventionner des produits qui bénéficient à tout le monde, ou instaurer la liberté des prix et accorder des aides d'État sous forme de revenus directs, distribués aux économiquement faibles.

27. Précisons enfin qu'en plus de cette situation de type structurel, l'expérience marocaine démontre que des actions de soutien de type conjoncturel s'imposent parfois du fait de l'évolution conjoncturelle mondiale concernant les prix de certains produits de consommation de base ou en raison du cycle agricole versatile de l'agriculture marocaine ou suite enfin à la dernière crise mondiale.

3.2 La dimension économique des aides d'État

28. On retrouve également à ce niveau, les aides d'État qui n'entravent pas le jeu de la concurrence et un certain nombre d'exemptions au principe concurrentiel de type structurel.

29. Concernant la première forme d'intervention, il s'agit fondamentalement des dépenses d'infrastructure et de réorganisation économique touchant aussi bien l'administration, le système éducatif, la justice et la mise à niveau des secteurs d'activité économique à travers les plans « Emergence » - « Azur » - « Vert » et « Bleu »... Il s'agit également des actions qui constituent des exemptions à la politique de la concurrence. On peut ainsi citer les subventions qui concernent l'agriculture, les autres plans sectoriels prioritaires, le secteur informel, les champions nationaux et les PME.

30. Concernant d'abord l'agriculture, force est de constater que l'agriculture marocaine qui couvre 9 millions d'hectares dont 12% irrigués, souffre autant de la prépondérance des petites exploitations dont les trois quarts ont moins de 5 hectares que des conditions climatiques aléatoires. Le problème réside dans sa très faible efficacité et dans le fait que tout en ne procurant que 15% du PIB marocain, elle emploie plus de 45% de la population. On comprend aisément que des aides d'État s'imposent parfois à l'encontre de toute logique économique et concurrentielle. Ces aides concernent aussi bien les facteurs de production que la défiscalisation totale du secteur. L'esquisse d'une résolution d'une pareille problématique suppose une réforme profonde du foncier fondée sur le remembrement des terres et l'émergence d'exploitations viables, ce qui est difficile socialement et fort laborieux politiquement.

31. Précisons par ailleurs que les autres plans sectoriels (émergence, azur, bleu...) bénéficient également, notamment en ce qui concerne l'investissement, d'avantages fiscaux et de moyens de production importants appartenant à l'État.

32. Concernant le secteur informel, il occupe une place prépondérante dans l'économie marocaine ; d'après une dernière enquête du Haut Commissariat au Plan, les PME non organisées représentent environ 1,55 millions d'Unités et ont connu une augmentation d'environ 350 mille unités par an entre 1999 et 2007. Ce secteur est prépondérant dans le commerce (57,4%), les services (20%), l'industrie (20%) et les BTP (5,4%). Il utiliserait quelques 2,2 millions de personnes et représente 14,3% du PIB. Il couvre aussi bien les entreprises qui échappent au fisc et aux réglementations sociales que les activités de contrebande. Le dilemme, c'est qu'en dehors du fait que certaines pratiques ne relèvent pas de la compétence des autorités de la concurrence, c'est l'arbitrage entre l'emploi et la concurrence loyale qui est en cause. Comment faire alors ? La question reste posée.

33. Par ailleurs, des problèmes du même genre concernent même les PME travaillant dans la transparence ; celles-ci ont un rôle déterminant dans la promotion de l'emploi et la diffusion de

l'innovation. Leur développement nécessite parfois des incitations, soit sous forme d'aides d'État, soit à travers la tolérance de certaines pratiques anticoncurrentielles comme certains niveaux et formes d'ententes. Jusqu'à quel niveau peut-on tolérer ce type de pratiques ?

34. La même question se pose aussi pour les champions nationaux : Certains d'entre eux tirent l'économie nationale vers le haut par la recherche, l'innovation et la compétitivité.

35. Dès lors, un certain nombre de questions se posent : Comment aider la recherche et la compétitivité en faisant un juste arbitrage entre celle-ci et la concurrence libre de toute entrave ? Comment, sous couvert d'aide à l'innovation et aux exportations, ne pas glisser vers des privilèges octroyés aux membres influents des organisations économiques ?

36. Enfin, à côté de ces données d'ordre structurel, certaines circonstances relevant de la conjoncture économique, comme c'est le cas de la dernière crise, peuvent justifier des régulations qui entravent ou freinent la logique concurrentielle. C'est ainsi qu'un plan global d'aide au secteur textile a été mis en œuvre. La question qui se pose est la suivante : Comment faire en sorte qu'on n'utilise pas la crise comme alibi pour revenir vers des pratiques protectionnistes permanentes ?

3.3 Concurrence, régulation et relations économiques internationales

37. Rappelons que depuis les accords de l'OMC, nous assistons à une libéralisation sans précédent des échanges. Celle-ci a été renforcée par de nombreux accords multilatéraux et bilatéraux. Le problème qui se pose concerne un certain nombre de dossiers qui soulèvent des difficultés certaines au niveau des relations commerciales internationales et des rapports Nord-Sud. Il s'agit principalement de trois dossiers : Les subventions agricoles, les exportations et le dumping social, le positionnement des cartels et de certaines grandes entreprises multinationales.

38. Concernant d'abord les subventions agricoles, elles concernent aussi bien le Maroc que ses partenaires. Il est à rappeler que dans le cadre du statut avancé, le Maroc a obtenu un délai de dix ans pour la mise à niveau de son agriculture vivrière et d'embouche sachant que ces activités concernent essentiellement le large et pauvre paysannat marocain. Par contre, l'agriculture dite moderne, essentiellement agrumicole et maraichère, est performante, mais souffre plutôt de la politique agricole européenne commune qui pose des problèmes, malgré le relèvement des quotas il y a quelque temps, de barrières à l'entrée et des mécanismes de subvention de sa propre agriculture.

39. C'est une question majeure et sensible sur le plan sociopolitique pour tous les pays. En fait, ces subventions semblent handicaper en premier lieu certains pays du Sud dans le cadre des accords de libre échange signés avec le Nord. Il faut reconnaître qu'autant les subventions auxquelles ont recours les PED ont souvent un caractère social ou de survie, autant les aides d'État fournies à l'agriculture dans les pays du Nord occasionnent une concurrence dure à l'égard des productions des pays du Sud. La principale question qui se pose concernant ces aides a trait aux limites de cette transition.

40. La deuxième problématique concerne la promotion des exportations et le dumping social ; précisons que la promotion des exportations dans des pays n'ayant pas encore une culture de compétitivité, nécessite parfois un certain accompagnement, notamment par des incitations. Jusqu'à quel niveau peut-on tolérer de telles pratiques ?

41. Concernant plus particulièrement le dumping social, il s'agit de pratiques de bas salaires et surtout de non respect de la couverture sociale. Ceci cause évidemment une concurrence déloyale au dépend de certains pays. Précisons cependant que si de telles pratiques existent dans certains secteurs, on ne peut faire l'amalgame entre ces pratiques et la situation objective de bas salaire comme facteur de

production compétitif. Sinon, pourquoi ne remettrait-on pas en cause l'avance technologique des pays industrialisés ?

42. De plus, concernant le cas du Maroc par exemple, on constate que le niveau relatif du SMIG marocain par rapport au SMIG français est peut-être relativement plus favorable aux exportations françaises puisqu'il est dans un rapport approximatif de 1 à 5 alors que le rapport des PIB/habitant est à peu près de 1 à 9.

43. On peut enfin invoquer le cas des cartels et des grandes entreprises multinationales ; il s'agit là d'un grand problème transnational qui s'opère au détriment des pays du Sud. En effet, certains cartels et grandes entreprises multinationales, à travers certaines aides d'État et à travers le jeu de leurs filiales, se partagent les marchés des pays en développement en tirant profit notamment de leurs carences notoires en matière de régulation de la concurrence. Que faire alors ? Et à quel niveau ?

4. Conclusion

44. En conclusion, malgré les difficultés objectives liées à toutes ces questions, on peut dire que la politique économique et sociale du Maroc durant cette décennie qui s'achève a été plus judicieuse quant à la recherche d'un équilibre entre politique de la concurrence et politique d'aides d'État, politique de croissance et politique d'action sociale et de lutte contre la pauvreté. Les équilibres fondamentaux sont préservés ; le taux de croissance moyen se situe autour de 5,5% ; le déficit budgétaire est maintenu dans des limites acceptables ; le déficit commercial, à l'exception de quelques difficultés résultant de la dernière crise, est compensé par les recettes touristiques et les transferts des marocains de l'étranger ainsi que par les investissements de l'extérieur. Tout ceci se réalise dans une ambiance de grands chantiers au niveau des infrastructures terrestres et maritimes ainsi qu'en ce qui concerne de grands projets industriels et touristiques. Précisons également que les chantiers d'action sociale se multiplient. Est-ce à dire que les choix se font en toute cohérence et qu'il ne subsiste pas de larges chantiers à mettre en œuvre ? Il me semble qu'il y a encore une culture régnante au niveau de la technostructure marocaine qui privilégie la politique d'aides d'État avec tout ce que cela entraîne comme difficultés d'efficience au détriment de la politique de la concurrence ; de même que, malgré tous les efforts entrepris sur les plans économique et social, se posent encore de sérieux problèmes au niveau du déficit de la balance commerciale, du système éducatif, de la gestion administrative, de la justice, de la persistance de certains îlots de pauvreté et de la montée de la corruption qui, si elle épargne certains milieux de la haute administration, semble toucher de larges franges de la société.

45. On est donc à la fin d'un processus de grands acquis managériaux tenant compte aussi bien de la politique de la concurrence que de la politique d'aides d'État. La prochaine décennie sera probablement, dans la même logique, la période des grandes réformes de structures.