

**Avis du Conseil de la Concurrence relatif à la demande du
Ministre délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des
Affaires Générales et de la Gouvernance concernant
la réglementation des prix des carburants liquides**

Adopté lors de la première session ordinaire de la Formation Plénière du
Conseil le jeudi 14 février 2019

RESUME EXCEUTIF

Le Conseil de la Concurrence, en tant qu'autorité de régulation et non de réglementation, n'a pas pour mission de définir le niveau optimal des prix et marges maximales à retenir sur le marché des carburants. Cette attribution relève de la seule responsabilité du Gouvernement. De ce fait, le Conseil ne va pas statuer, dans le cadre de cette demande d'avis, sur l'existence d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles dans ce marché. Cette question fait l'objet d'une instruction en cours d'examen et sur laquelle statuera le Conseil lors de sa prochaine session. Par conséquent, l'avis du Conseil de la Concurrence porte sur l'examen de la légalité et l'opportunité du plafonnement des marges bénéficiaires des carburants liquides, par le Gouvernement conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi 104.12 relative à la liberté des prix et de la concurrence

I- La légalité de la demande d'avis

Le Conseil de la Concurrence a rendu le jeudi 14 février 2019 son avis relatif à la demande du Gouvernement concernant le projet de plafonnement des marges bénéficiaires des carburants liquides. Cet avis a été adopté par le Conseil conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi 104.12 relative à la liberté des prix et de la concurrence. Celui-ci conditionne la prise de mesures temporaires visant à soustraire provisoirement un produit ou un service à la liberté des prix, à deux conditions cumulatives que sont la survenance d'une hausse ou baisse excessive de prix et sa motivation par des circonstances exceptionnelles, une calamité publique et une situation manifestement anormale du marché dans le secteur déterminé. Aussi, après une analyse approfondie et un examen détaillé des conditions de la légalité du projet de plafonnement des prix et des marges bénéficiaires des carburants liquides, le Conseil considère que la demande d'avis du Gouvernement ne remplit pas les conditions légales requises.

Toutefois, le Gouvernement, étant une autorité qui a seule la responsabilité de procéder à la réglementation des prix, s'il opte pour le plafonnement des marges bénéficiaires des carburants liquides, le Conseil de la Concurrence estime que ce choix ne sera pas suffisant et judicieux d'un point de vue économique, concurrentiel et en termes de justice sociale pour plusieurs raisons.

II- Appréciation par le Conseil de la Concurrence de la mise en œuvre du projet de plafonnement des marges bénéficiaires des carburants liquides

Le plafonnement est, d'abord, une mesure conjoncturelle limitée dans le temps puisque les dispositions de l'article 4 de la loi 104-12 en fixe la durée d'application à six mois, prorogeable une seule fois. De plus, cette durée, bien que limitée, est appelée à connaître, comme c'est toujours le cas sur le marché des hydrocarbures, des changements fréquents du fait des fluctuations imprévisibles et non maîtrisées des cours mondiaux sur lesquels le Gouvernement n'a aucune prise.

Par ailleurs, agir uniquement sur les marges des distributeurs de gros et de détail ne va pas changer la réalité des prix, et corrélativement ne conduira pas à protéger le consommateur et à préserver son pouvoir d'achat. De ce fait, selon le Conseil de la Concurrence, la véritable question n'est pas de plafonner les marges, mais d'identifier les mesures compensatoires et les actions d'accompagnement en direction des acteurs de la filière, des segments du marché, des secteurs d'activité et des catégories de la population qui seront les plus touchées par les hausses imprévisibles des cours mondiaux du baril du pétrole et des produits raffinés.

Le plafonnement est, également une mesure discriminatoire qui s'applique indistinctement à tous les opérateurs, quelque soient leurs tailles et la structure de leurs coûts. Ce qui comporte un risque réel de pénaliser les opérateurs de petites et de moyennes tailles qui verront leur vulnérabilité s'accroître. Ce faisant, le plafonnement des prix et des marges donne un mauvais signal au marché et perturbe la visibilité de tous les opérateurs du secteur. De plus, cette mesure a déjà été expérimentée entre décembre 2014 et décembre 2015 et n'a pas donné les résultats escomptés, puisque les opérateurs s'alignent généralement sur les prix maximum fixés sans fournir d'efforts en termes de baisses des prix, le prix maximum se transformant de facto en prix minimum.

Pour toutes ces raisons réunies, le Conseil considère que le plafonnement des prix et des marges n'est pas judicieux du point de vue économique et concurrentiel et en termes de justice sociale. Selon, le Conseil de la Concurrence le marché souffre de plusieurs dysfonctionnements de nature structurelle auxquels les réponses conjoncturelles ne peuvent avoir que des effets limités. Le Conseil fonde ses constats sur son analyse des conditions de la mise en œuvre de la libéralisation totale des prix des carburants entrée en vigueur décembre 2015

III- Une libéralisation mal préparée

La libéralisation des prix a été, en effet, menée sans tenir compte de plusieurs éléments de contexte national qui auraient dû alerter le Gouvernement sur l'opportunité de son entrée en vigueur et les modalités de sa mise en œuvre. Cette appréciation se fonde sur quatre facteurs essentiels :

1- Le Gouvernement a pris le risque de libéraliser totalement des prix des carburants sachant au préalable que le marché allait être privé du seul raffineur national qui jouait un rôle essentiel au niveau du maintien des équilibres concurrentiels, de l'approvisionnement du marché et du stockage ;

2- La décision a été prise dans un contexte de vide institutionnel marqué par l'absence du Conseil de la Concurrence, dont les missions de régulation concurrentielle des marchés, renforcées par ses nouveaux pouvoirs d'instruction et d'enquête, assortis de sanctions opposables auraient contribué à renforcer le contrôle constitutionnel indépendant et neutre des comportements des acteurs qui enfreignent aux règles d'une concurrence libre et loyale sur ce marché.

3- Le Gouvernement a procédé à la libéralisation sans agir au préalable sur les composantes fondamentales de l'écosystème concurrentiel à savoir l'existence de fortes barrières à l'entrée en amont et en aval du marché, l'existence d'un niveau de concentration élevé, et d'une structure monopolistique sur certains marchés et oligopolistique sur d'autres.

4- Le Gouvernement a pris la décision de la libéralisation totale des prix des carburants sans mettre en place des mesures d'accompagnement pour protéger les consommateurs et les segments les plus vulnérables du marché, alors même que la Cour des Comptes avait recommandé au Gouvernement de maintenir le contrôle des prix en cas de restructuration de la Caisse de compensation.

III-Recommandations du Conseil de la Concurrence

Partant de l'analyse de la légalité de la demande d'avis émanant du Ministre Délégué auprès du Chef du Gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, de l'examen par les membres du Conseil de l'opportunité de la mise en œuvre du projet de plafonnement des marges bénéficiaires des carburants liquides et afin répondre aux dysfonctionnements de nature structurelle que connaît le marché des hydrocarbures, le Conseil de la Concurrence recommande au Gouvernement d'agir sur quatre leviers essentiels portant sur l'amont et l'aval de la structure de ce marché pour le rendre plus concurrentielle et en phase avec les objectifs stratégiques de sécurisation de l'approvisionnement, d'efficacité économique et de justice sociale.

1-Développer la concurrence sur le segment amont du marché

Le Conseil de la Concurrence considère que la dynamisation de la concurrence sur le marché des hydrocarbures ne pourra pas se réaliser en agissant uniquement sur le segment aval du marché à travers la réglementation des prix de détail et des marges. Il recommande d'agir sur les autres niveaux de la chaîne de valeur pour avoir un processus concurrentiel intégré englobant aussi l'amont du secteur. Dans ce cadre, le Conseil estime qu'une réappropriation nationale de l'activité du raffinage revêt un réel intérêt. Outre le fait qu'elle contribue à rétablir les équilibres concurrentiels, elle permet à la ou (les) structure(s) en charge du raffinage de jouer le rôle de contre-pouvoir vis-à-vis des opérateurs dominants dans les segments d'importation, du stockage et de la distribution en gros. C'est pour cette raison que

le Conseil recommande au Gouvernement de mettre en place un dispositif spécifique d'encouragement de l'investissement dans l'industrie de raffinage privé et/ou dans le cadre d'un partenariat public-privé.

2-Renforcer les capacités nationales de stockage

La réglementation actuelle exige à ce que l'importation et la distribution des carburants soit corrélée au stockage. Or, la construction de capacités de stockage et la gestion des stocks induit des coûts financiers et logistiques importants qui peuvent être rédhibitoire à l'accès de nouveaux opérateurs sur le marché tout en favorisant les grands opérateurs. Selon le Conseil de la Concurrence, cet objectif peut être atteint par d'autres moyens plus concurrentiels en développant le métier de stockiste indépendant. L'idée est d'encourager les investissements dans des capacités de stockage par des tiers indépendants, dont le métier principal est le stockage des produits pétroliers. Ces derniers mettront leurs infrastructures au profit des distributeurs en gros ou des importateurs des produits raffinés contre rémunération de leurs services. Pour ce faire, le Conseil recommande de mettre en place un dispositif facilitant les procédures de création de nouvelles capacités de stockage ou de l'extension de celles existantes et d'ouvrir le secteur aux investisseurs potentiels dans les capacités de stockage à travers la création d'un cadre incitatif offrant une visibilité à l'investissement dans ce segment du marché.

3-Stimuler la concurrence sur le marché de la distribution au détail

La distribution en gros et au détail souffre de plusieurs barrières à la concurrence, malgré l'existence d'un nombre important de stations services (2477 en 2018). La raison principale réside dans le caractère géographique de la délimitation des marchés pertinents et dans la nature verrouillée de la distribution au détail dans ce marché. Pour améliorer le fonctionnement concurrentiel des marchés de détail, le Conseil de la concurrence recommande au Gouvernement de substituer le régime des agréments applicable aux stations-services par un simple système déclaratif, de supprimer l'obligation de disposer d'un réseau de 30 stations-services, d'encourager la création de stations-services indépendantes et de supprimer la règle de chaînage entre les stations.

4-Soumettre le marché à un dispositif innovant de régulation sectorielle

Le Conseil de la Concurrence recommande de soumettre le marché des hydrocarbures à un dispositif innovant de régulation sectorielle similaire à celui mis en œuvre dans les industries de réseaux, comme celui des télécommunications. Dans ce cadre, le Conseil préconise d'attribuer la régulation technique et économique de ce marché à l'Autorité Nationale de Régulation de l'Energie pour l'accompagner vers une maturité concurrentielle tout en renforçant son indépendance.

En conclusion, et au vu de l'examen de la demande d'avis du projet du Gouvernement relatif au plafonnement des prix et marges des carburants liquides, le Conseil de la Concurrence considère que le secteur des hydrocarbures a besoin d'une refonte globale répondant aux dysfonctionnements de nature structurelle qui touchent toute sa chaîne de valeur. La protection du pouvoir d'achat des consommateurs, l'approvisionnement du marché, la compétitivité du secteur et son attractivité pour l'investissement dépendent de cette refonte.