



**Rapport sur**  
**Les stocks de sécurité au Maroc**

Décembre 2016



## **Délibéré**

Conformément aux dispositions de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières, telle que modifiée et complétée ;

La mission thématique relative aux stocks de sécurité au Maroc a été réalisée au niveau de la 2<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des comptes, par Yassin Naciri Bensaghir, Conseiller maître et Président de Section au sein de cette chambre.

Après la présentation du rapport par le rapporteur de la mission, Yassin Naciri Bensaghir, ledit rapport et sa synthèse, destinés à la publication, ont été délibérés et adoptés par la formation composée de MM. :

- Driss Jettou, Premier président de la Cour des comptes, président ;
- Mohammed Essaouabi, président de la 1<sup>ère</sup> Chambre, membre ;
- Mohammed Bastaoui, président de la 2<sup>ème</sup> Chambre, membre ;
- Mohamed Hadhoudi, Président de la 3<sup>ème</sup> Chambre, membre ;
- Mohammed Kamal Daoudi, président de la 4<sup>ème</sup> Chambre, membre ;
- Brahim Benbih, président de la Chambre de discipline budgétaire et financière, membre ;
- Yahya Bouassal, président de la Chambre d'appel, membre ;
- Abdellah Boulassafer, président de la Chambre de déclaration obligatoire du patrimoine, de vérification des dépenses des opérations électorales et audit des comptes des partis politiques, membre ;
- Bouchaib Bibat, président de la chambre de vérification et de jugement des comptes, membre ;
- Abdelaziz Koulouh, Rapporteur général de la Cour des comptes, membre ;
- Abdessamad Lazrag, chargé de la coordination des Cours régionales des comptes, membre.

Fait à Rabat, le 27 octobre 2016



## **Table des matières**

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>I. Cadre général de gestion des stocks de sécurité</b>	<b>3</b>
<b>II. Produits pétroliers</b>	<b>9</b>
2.1. Cadre juridique	9
2.2. Etat des lieux	13
2.3. Evaluation	21
2.4. Benchmark	27
<b>2.5. Recommandations</b>	<b>32</b>
<b>III. Produits alimentaires</b>	<b>35</b>
<b>3.1. Le blé tendre</b>	<b>35</b>
3.1.1. Cadre juridique	37
3.1.2. Etat des lieux	37
3.1.3. Evaluation	42
<b>3.2. Le sucre</b>	<b>43</b>
3.2.1. Cadre juridique	43
3.2.2. Etat des lieux	44
3.2.3. Evaluation	46
<b>3.3. Benchmark</b>	<b>46</b>
<b>3.4. Recommandations</b>	<b>47</b>
<b>IV. Produits de santé</b>	<b>49</b>
<b>4.1. Les médicaments</b>	<b>49</b>
4.1.1. Cadre juridique	49
4.1.2. Etat des lieux	50
4.1.3. Evaluation	52
4.1.4. Benchmark	55
<b>4.2. Les produits sanguins</b>	<b>60</b>
4.2.1. Cadre juridique	60
4.2.2. Etat des lieux	60
4.2.3. Evaluation	63
4.2.4. Benchmark	64
<b>4.3. Recommandations</b>	<b>65</b>
<b>V. Réponses des ministères concernés</b>	<b>67</b>
<b>5.1. Ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement</b>	<b>67</b>
<b>5.2. Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime</b>	<b>70</b>
<b>5.3. Ministère de la santé</b>	<b>73</b>
<b>5.4. Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique</b>	<b>76</b>

## Liste des tableaux

Tableau n° 1: Evolution des stocks de gasoil .....	14
Tableau n° 2. Mois enregistrant des niveaux de stocks critiques .....	14
Tableau n° 3. Evolution des stocks de butane .....	15
Tableau n° 4. Mois enregistrant des niveaux de stocks critiques .....	15
Tableau n° 5. Evolution des stocks de fuel .....	16
Tableau n° 6. Evolution des stocks du supercarburant.....	16
Tableau n° 7. Evolution des stocks du carburacteur.....	17
Tableau n° 8. Evolution des stocks du pétrole brut.....	18
Tableau n° 9. Mois enregistrant des niveaux de stocks critiques .....	18
Tableau n° 10. Capacités de stockage des produits pétroliers.....	19
Tableau n° 11. Evolution des capacités de stockage .....	19
Tableau n° 12. Capacités de stockage de Samir .....	20
Tableau n° 13. Capacités de réception des distributeurs .....	21
Tableau n° 14. Situation du stockage des produits pétroliers dans le monde .....	28
Tableau n° 15. Evolution des stocks de blé tendre.....	38
Tableau n° 16. Evolution des stocks de blé tendre vs consommation.....	39
Tableau n° 17. Evolution des capacités de stockage des céréales.....	40
Tableau n° 18. Répartition régionale des capacités de stockage de céréales .....	40
Tableau n° 19. Répartition des importations de blé tendre par port.....	41
Tableau n° 20. Evolution des stocks de sucre .....	44
Tableau n° 21. Répartition de la production du sucre entre le local et l'import .....	45
Tableau n° 22. Evolution du budget des médicaments du ministère de la santé.....	52
Tableau n° 23. Catégories de produits sanguins .....	62
Tableau n° 24. Phases de stocks des réserves de globules rouges .....	62
Tableau n° 25. Répartition régionale des niveaux de stocks par phase.....	62

## Liste des figures

Figure n° 1. Evolution des stocks de blé tendre .....	39
Figure n° 2. Evolution des stocks de sucre en 2015.....	45
Figure n° 3. Evolution des dons de sang .....	61

## Liste des encadrés

Encadré n° 1. Système de stockage stratégique des produits pétroliers en France .....	30
Encadré n° 2. Instruments de régulation du marché du blé tendre.....	36
Encadré n° 3. Obligations des acteurs de la chaîne du médicament en France.....	57

## Liste des acronymes

**AIE** : Agence internationale de l'énergie

**ANSM** : Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

**ATEP** : Approvisionnement total en énergie primaire

**CNTS** : Centre national de transfusion sanguine

**DCC** : direction des combustibles et carburants

**DMP** : Direction du médicament et de la pharmacie

**ECS** : Entité centrale de stockage

**FNBT** : Farine nationale de blé tendre

**GPL** : Gaz de pétrole liquéfié

**GPM** : Groupement des pétroliers du Maroc

**MEM** : Ministère de l'énergie et des mines

**OMS** : Organisation mondiale de la santé

**ONEE** : Office national de l'électricité et de l'eau potable

**ONICL** : Office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses

**ONMPS** : Observatoire national des médicaments et des produits de santé

**SOSIPO** : Société des silos portuaires

**UE** : Union Européenne

**USAID** : Agence américaine de développement



## Synthèse et propositions de réforme

### Synthèse

Le système de stockage de sécurité en vigueur au Maroc est régi par la loi n° 09-71 du 12 octobre 1971 et les législations et réglementations spécifiques aux différentes catégories de produits. L'analyse de ce cadre juridique et de son évolution montre qu'il reste incomplet et n'apporte pas les définitions et les spécifications nécessaires pour une gestion efficace des stocks de sécurité. Ainsi, certains textes réglementaires prévus accusent un grand retard dans leur publication. Ce cadre est également marqué par un manque de dynamisme. En effet, depuis leur établissement, l'essentiel des textes n'a pas connu de mise à jour pour apporter les précisions qui s'imposent et tenir compte des évolutions que connaissent les secteurs concernés.

Spécialement, ce cadre n'apporte pas de définition précise du "stock de sécurité" qui se trouve confondu avec les stocks outils des opérateurs, destinés à répondre à leurs propres besoins commerciaux et non au souci national de sécurité de l'approvisionnement dans les circonstances normales et exceptionnelles.

Pour certaines catégories de produits comme les médicaments, ce cadre paraît inadapté dans la mesure où ils sont traités comme des produits standards comme il n'est pas tenu compte de leur grande diversité et leur niveau de criticité.

De même, les sanctions prévues dans ce cadre contre les manquements aux dispositions de stockage ne sont pas adaptées au contexte des secteurs et des opérateurs. En conséquence, elles ne sont jamais appliquées pour des opérateurs qui se trouvent structurellement en défaut par rapport aux obligations de stockage prévues notamment pour les produits pétroliers.

Par ailleurs, les modalités de contrôle et de suivi prévues montrent de réelles insuffisances. Pour le contrôle, les dispositions prévues ne sont pas appliquées et les contrôles réalisés pour certains produits, notamment les produits pétroliers, servent à une simple constatation du niveau des stocks sur la base de situations mensuelles sans aboutir à l'application des sanctions prévues.

Pour le blé tendre, le contrôle se fait à l'occasion d'un programme périodique de contrôle dans la cadre d'une procédure globale de gestion des risques, ne visant pas spécialement les stocks de sécurité.

Ces contrôles sont effectués par des agents qui ne sont pas toujours habilités dans les formes prévues par la législation et n'établissent pas leurs constats selon la procédure réglementaire prévue à cet effet. Pour le reste des produits, le contrôle sur place n'est pas effectué.

Concernant le suivi, le cadre juridique en vigueur prévoit son exercice sur la base de déclarations périodiques des opérateurs. En pratique, le respect de ces obligations de déclaration diffère d'une catégorie de produits à l'autre.

De manière générale, il est constaté l'absence d'un cadre intégrant les différents intervenants dans le contrôle et le suivi des stocks de sécurité pour les inscrire dans un système global, intégré et cohérent tout en considérant les spécificités de certains produits.

Par ailleurs, malgré la sensibilité et l'intérêt de la problématique du stockage de sécurité, elle est restée, pendant longtemps, peu appréhendée et insuffisamment étudiée par les autorités de tutelle et n'a pas fait l'objet de travaux de diagnostic en vue de proposer les ajustements nécessaires à chaque étape de son évolution.

En plus de ces insuffisances relatives au cadre général des stocks de sécurité, d'autres ont été relevées pour chaque catégorie de produits.

#### ▪ **Produits pétroliers**

Les stocks de sécurité des produits pétroliers sont marqués par une insuffisance structurelle par rapport au niveau prévu par la réglementation qui est de 60 jours de consommation pour les produits raffinés chez les distributeurs. Les écarts sont plus significatifs pour certains produits de grande consommation comme le gasoil et le butane. Pour le gasoil, les stocks disponibles à fin 2015 ne permettaient de couvrir, en moyenne, que 24,1 jours de consommation. Pour le butane, et pour la même année, ces stocks ne couvraient que 27,5 jours de consommation. Quant au supercarburant, les stocks disponibles ne couvraient que 34,8 jours de consommation. Les stocks de fuel chez les distributeurs présentent la situation la plus critique avec des niveaux ne dépassant pas cinq jours de couverture en 2015. Sachant que ce produit est utilisé essentiellement dans la production de l'énergie électrique et dans certaines industries. Un écart également significatif est enregistré pour les stocks de carburéacteur (carburant des avions) qui ne présentaient que 19 jours de consommation à la fin de la même année.

A noter que dans plusieurs cas, à l'intérieur de la même année, les stocks atteignent des niveaux critiques ne dépassant pas 10 jours de consommation pour certains mois.

Concernant le pétrole brut, l'obligation réglementaire de détenir 30 jours de ventes par le raffineur n'est respectée qu'à moitié avec des stocks ne couvrant que 15,7 jours de ventes à juillet 2015. A signaler que depuis cette date, le raffineur local est en arrêt d'activité ce qui porte un risque supplémentaire sur la sécurité de l'approvisionnement du marché en produits pétroliers.

L'insuffisance des stocks de sécurité est corrélée à une insuffisance des capacités de stockage. Ainsi, à fin 2015, mis à part le supercarburant qui dispose de capacités de stockage équivalentes à 79 jours de consommation, les autres produits accusent un déficit en capacités de stockage malgré les efforts d'investissement dans de nouvelles capacités, déployés au cours des dernières années. C'est le cas du butane et du carburéacteur qui affichent des capacités respectives ne pouvant contenir que l'équivalent de 46 et 42 jours de consommation. Le fuel ne dispose que de l'équivalent de 26 jours de capacités chez les distributeurs, tandis que le gasoil dispose de capacités équivalentes à 56 jours de consommation.

Pour inciter les opérateurs à investir dans l'installation de nouvelles capacités de stockage et dans la constitution des stocks prévus par la réglementation, plusieurs mécanismes de financement ont été testés depuis l'institution des obligations de stockage. Toutefois, l'état des lieux des capacités et des stocks montre que ces mécanismes n'ont pas produit les résultats attendus. En effet, ni le système de ristourne ni celui de la marge spéciale de constitution des stocks, n'ont réussi à résorber les déficits en stocks et en capacités de

stockage. Face à ces déficits, il est urgent de rechercher d'autres alternatives aux mécanismes expérimentés pour pallier la problématique de stockage.

En conséquence de cette situation, les dispositions relatives à l'utilisation des stocks de sécurité qui est subordonnée à l'autorisation du département de tutelle ainsi que les contrôles et les sanctions prévues contre le défaut de constitution de ces stocks se trouvent inappliquées.

Il est à noter que la situation des stocks de sécurité des produits pétroliers qui était déjà problématique avec un marché approvisionné à parts relativement égales par les importations de produits raffinés et de ceux produits par le raffineur local, se trouve plus risquée après l'arrêt d'activité de ce dernier. En effet, depuis l'été 2015, le marché national est approvisionné entièrement par l'importation de produits raffinés, ce qui accroît son exposition aux aléas du marché international et fait que les capacités de stockage se trouvent diminuées de celles disponibles, jusqu'à cette date, chez le raffineur local.

## ▪ Produits alimentaires

### ➤ Le blé tendre

Durant les dernières années, les stocks de blé tendre ont globalement présenté des niveaux permettant l'approvisionnement normal du marché national. En 2015, le stock moyen a été de 14,9 MQx pour un écrasement moyen mensuel (représentant la consommation en ce produit), de près de 4 MQx, ce qui offre une couverture de plus de 3,5 mois d'écrasement.

Cependant, des fluctuations significatives sont régulièrement enregistrées entre les mois de la même année. Ainsi, les stocks de blé tendre sont, généralement, marqués par des périodes de grand stockage coïncidant avec la période des récoltes et des périodes de chute des stocks durant les mois précédant la production nationale. A titre d'exemple, le mois de décembre 2015 a enregistré un stock de 7,6 MQx couvrant moins de deux mois d'écrasement.

Le stockage des céréales est, en général, marqué par un nombre élevé d'opérateurs (280 organismes stockeurs, 30 importateurs et 164 minoteries industrielles) avec des modes traditionnels et d'autres modernes. Cette situation rend le suivi et le contrôle des stocks chez ces opérateurs plus difficiles et moins précis.

Il est à noter que l'arrêté, prévu depuis 1996 par le décret d'application de la loi relative à l'ONICL, devant fixer la consistance et le mode de constitution et de financement des stocks de sécurité, n'est pas encore établi.

Concernant les capacités de stockage des céréales, la situation à fin 2015 présente une capacité globale de plus de 50 MQx, ce qui permet de contenir des niveaux de stocks relativement suffisants. Toutefois, ces installations sont éparpillées entre un grand nombre d'opérateurs et sont encore dominées par le stockage en magasins avec 65 % des capacités globales par rapport au stockage en silos. Ce dernier étant plus moderne et offre un stockage de meilleure qualité et permet un suivi plus facile et précis.

En dépit de leur importance, ces capacités se caractérisent par une concentration dans trois régions du centre-nord qui comptent environ 62 % des capacités globales.

La même situation de concentration est relevée au niveau des importations qui s'effectuent essentiellement à travers le port de Casablanca par lequel ont transité près de 53 % des importations de blé tendre sur la période 2011-2014.

### ➤ **Le sucre**

Pour le sucre, l'obligation de stockage est fixée par la réglementation depuis 1996 à un mois de consommation. Elle concerne les producteurs sucriers, les raffineurs de sucre brut et les importateurs de sucre raffiné. Ces dispositions ont été établies à une époque où le secteur industriel sucrier au Maroc comptait différents opérateurs. Or, depuis 2005, ces derniers sont privatisés et regroupés en un groupe devenu l'opérateur unique dans cette activité.

La situation des stocks de sécurité en sucre montre que les disponibilités chez l'opérateur dépassent en général l'obligation de stockage. Ainsi, en 2015, le stock disponible a dépassé, en moyenne, deux mois de consommation.

Cependant, en cours d'année, le niveau des stocks connaît des fluctuations significatives avec des périodes de fortes réserves correspondant, en général, à la période estivale et une phase de faibles réserves coïncidant avec la période hivernale et s'étalant jusqu'au début du printemps. Le mois d'avril enregistre systématiquement le niveau de stocks le plus faible.

Par ailleurs, il est noté une prédominance des importations du sucre brut dans la production globale de sucre blanc. Ces importations ont représenté, en moyenne, environ 66 % sur la période 2013-2015. Cette situation marque, ainsi, une dépendance du marché extérieur du sucre impliquant une exposition significative aux problèmes potentiels d'approvisionnement en ce produit sur le marché international et aux fluctuations de ses cours.

Malgré les changements qu'a connus le secteur en amont et en aval de la filière sucrière, la réglementation n'a pas connu de modification pour tenir compte des implications de la nouvelle situation en vue de mieux sécuriser l'approvisionnement du marché national.

## ▪ **Produits de santé**

### ➤ **Les médicaments**

Les caractéristiques des stocks de sécurité de médicaments sont fixées, depuis 2002, par la réglementation qui a prévu pour les établissements pharmaceutiques un niveau des stocks qui doit être égal au quart du total de leurs ventes en spécialités pharmaceutiques au cours de l'année précédente. Concernant les établissements assurant exclusivement le dépôt et la répartition des spécialités pharmaceutiques fabriquées à l'avance, ils doivent détenir un stock égal au 1/12 du total de leurs ventes réalisées l'année précédente.

La réglementation relative aux stocks de sécurité des médicaments est marquée par un manque de précision de certaines dispositions relatives aux produits concernés par le stockage de sécurité comme elle ne couvre pas certains produits essentiels tels que les dispositifs médicaux.

En plus, cette réglementation ne tient pas compte des spécificités des produits pharmaceutiques qui se comptent par milliers. Elle prévoit, en fait, une disposition générale et unique pour tous les produits sans tenir compte de leur criticité et intérêt thérapeutique, de la facilité ou la difficulté de s'en approvisionner, de la situation du marché : produit en monopole, existence de substituts ou d'alternatives thérapeutiques...

Ce système rend le suivi des stocks de médicaments difficile et moins efficace et ne permet pas de se focaliser sur les produits les plus critiques. En conséquence, il a été constaté que peu d'opérateurs se conforment à l'obligation de déclaration prévue à cet effet. Il est à noter, cependant, que le ministère de la santé a déployé une plateforme informatique pour la déclaration des stocks et leur suivi visant à pallier cette insuffisance.

Sur le plan organisationnel, la mission de suivi des stocks de médicaments et de veille sur l'approvisionnement du marché est confiée depuis 2001 à l'Observatoire national des médicaments et des produits de santé qui relève de la direction du médicament et de la pharmacie (ONMPS). Or, cet observatoire ne jouit pas du positionnement organisationnel et de l'autorité nécessaires pour prendre en charge les missions qui lui sont confiées en matière de suivi des stocks de sécurité des médicaments. En outre, il ne dispose pas des moyens à même de lui permettre de s'acquitter de ses missions de manière convenable. Toutefois, le ministère de la santé prévoit, dans le cadre de la politique pharmaceutique nationale, la création d'une Agence nationale des médicaments et des produits de santé qui devrait améliorer le système de suivi des stocks et de la prise en charge de leurs ruptures.

### ➤ **Les produits sanguins**

Les produits sanguins ne font pas partie des produits soumis aux obligations de stockage de sécurité. En fait, la législation et la réglementation en matière de dons de sang ne prévoient pas de dispositions relatives aux stocks de sécurité en produits sanguins déterminant le niveau des stocks, leur nature, leurs détenteurs, leur répartition...

La situation des stocks de sang au Maroc montre que leurs niveaux sont encore limités par rapport aux besoins et ne permettent pas de renforcer la sécurité d'approvisionnement en ces produits. En dépit d'une progression significative enregistrée depuis 2010, leur développement reste insuffisant et les dons ne dépassent pas 0,9 % de la population. Ce niveau reste en deçà de celui enregistré dans la plupart des pays et des niveaux préconisés par l'OMS. Cette dernière préconise, en effet, que pour satisfaire les besoins d'un pays, il est généralement recommandé que 1 % à 3 % de la population donne du sang.

De même, en tant que pays à revenu moyen, le Maroc reste encore au-dessous de la moyenne de cette catégorie de pays qui réalise en moyenne 1,17 % de dons.

En plus, il est noté une variabilité significative des niveaux de stocks entre les régions. Ils sont généralement plus limités dans les grands centres urbains. Cette variabilité est également enregistrée entre les années notamment après 2013, ce qui dénote une insuffisance au niveau de la consolidation des acquis de la transfusion.

L'insuffisance des stocks de produits sanguins est attribuable à plusieurs facteurs. Il s'agit de la culture du don qui n'est pas encore assez développée, à l'insuffisance des infrastructures

d'accueil et de traitement, à des problèmes organisationnels et de ressources humaines insuffisantes.

## **Propositions de réforme**

### **Concernant le cadre global de gestion des stocks de sécurité**

- En vue d'instaurer un cadrage global du système de stockage de sécurité, il est proposé d'instituer une instance qui réunirait les différents intervenants dans ce système. Son rôle serait de concevoir et d'assurer l'adaptation continue d'un cadre global, intégré et cohérent relatif à la prise en charge la plus optimale de la problématique du stockage de sécurité dans ses différents aspects et pour toutes les catégories de produits.

Il s'agit particulièrement de réfléchir sur le cadre juridique adéquat, les produits concernés, le mode de stockage entre les secteurs privé et public, du financement des stocks et des capacités de stockage, la définition des niveaux de stocks, la relation de ce système avec les autres instances de prévention et de gestion des risques, etc.

### **Concernant les produits pétroliers**

- S'inscrire dans une stratégie visant de constituer, à moyen terme, chez les opérateurs, un niveau de stock de sécurité équivalent à 30 jours de consommation, en dehors de leur stock outil. A terme, l'objectif de cette stratégie est d'atteindre les niveaux requis par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), soit 90 jours de consommation. La prise en charge d'une partie du stockage de sécurité peut se concevoir dans le cadre d'un partenariat à instituer entre l'Etat et les opérateurs pétroliers sous forme de société d'économie mixte. La somme de 3 MMDH cumulée chez ces opérateurs à travers la prime spéciale de constitution des stocks pourrait contribuer au financement de ce projet.
- Prévoir l'institution d'un organisme constitué de représentants de l'Etat et des professionnels du secteur pour piloter le système de stockage de sécurité.
- Prévoir la réalisation d'infrastructures portuaires importantes pouvant accueillir des navires de grande capacité et les investissements connexes pour améliorer les capacités de réception et leur répartition sur le territoire national.

### **Concernant le blé tendre**

- Mieux sécuriser les approvisionnements en recourant à des achats massifs, en période de détente sur les cours internationaux de blé tendre, parallèlement aux mesures à prendre en matière de développement des infrastructures de réception des importations des céréales dans les ports et d'amélioration des conditions de collecte de la récolte nationale en blé.

- Prendre des mesures pour encourager les opérateurs à investir davantage dans le développement et la modernisation des infrastructures de stockage tout en veillant à assurer une meilleure répartition sur le territoire national.

### **Concernant le sucre**

- Mettre en œuvre des actions visant à améliorer les rendements de l'amont agricole, en vue de réduire la dépendance du marché extérieur. Ces actions gagneraient à s'inscrire dans le cadre d'un contrat-programme avec l'Etat en phase avec les objectifs stratégiques du Plan Maroc vert.
- Envisager le recours à des achats de sécurisation des approvisionnements en sucre, en période de détente sur les cours dans le marché international, parallèlement à des mesures à prendre en matière de développement des capacités de stockage et de renforcement des stocks de sécurité.

### **Concernant les médicaments**

- Examiner l'opportunité de constituer des stocks stratégiques de certains produits médicaux destinés aux situations d'urgence exceptionnelles en adoptant un système de financement, de localisation et de gestion de ces stocks. Il s'agit, d'une réserve d'Etat destinée à des interventions d'urgence dans des situations d'épidémie, de catastrophes naturelles, d'attaque... La gestion de cette réserve peut être confiée à un organisme dédié et peut se concevoir dans le cadre d'un partenariat public-privé.
- Adapter la réglementation relative aux stocks de sécurité des médicaments et des produits de santé pour prendre en compte leurs spécificités notamment en matière de criticité, de la diversité des cycles de fabrication, des situations de monopole, de l'existence ou l'absence d'alternatives thérapeutiques ...
- Activer la mise en place du système d'information développé pour le suivi des stocks chez les opérateurs pharmaceutiques tout en l'orientant vers la veille et la prévention des ruptures de stocks.
- Renforcer le contrôle sur place des stocks.

### **Concernant les produits sanguins**

- Redoubler d'efforts pour amener, dans le moyen terme, les dons de sang à un niveau conforme aux recommandations de l'OMS afin de mieux se prémunir contre les pénuries. Ceci peut se réaliser notamment à travers le développement des capacités d'accueil et de traitement des dons, la sensibilisation active et soutenue sur le don du sang, une meilleure structuration et plus d'autonomie des services en charge de cette activité.



## Introduction

1. Les stocks de sécurité constituent un sujet qui n'a cessé de susciter l'intérêt de la communauté internationale, des groupes régionaux et des pays. Cet intérêt était particulièrement lié à des situations de crises relatives à certaines matières premières stratégiques pour l'économie, l'alimentation et la santé. Il s'agit des crises pétrolières, des catastrophes naturelles ou encore des épidémies. Pour les produits pétroliers, l'événement le plus marquant, en ce sens, a été la crise pétrolière de 1973, qui a donné naissance à l'Agence internationale de l'énergie.
2. Pour se prémunir contre les situations de crise, la plupart des pays ont adopté des législations et mis en place des mécanismes visant à leur assurer une sécurité d'approvisionnement notamment à travers la constitution de stocks de sécurité ou de stocks stratégiques. A côté des dispositions propres à chaque pays, plusieurs groupes régionaux ont instauré des mécanismes communs aux mêmes fins. D'autres pays ont établi des accords pour une prise en charge commune du sujet.
3. Cette évolution a donné naissance à différents modes de stockage de sécurité, à différents organismes en charge de leur gestion et à un spectre plus ou moins large des produits concernés. Ainsi, la plupart des pays ont inscrit, depuis longtemps, dans leur législation des dispositions relatives aux stocks de sécurité, ont mis en place des organismes pour prendre en charge leur gestion et ont défini les produits à stocker qui concernant notamment des produits énergétiques, alimentaires et de santé.
4. De même, l'évolution des objectifs assignés au stockage de sécurité a débouché sur plusieurs notions tentant de définir le sens des différents types de stockage.
5. Au Maroc, le principe de stockage de sécurité est institué par la loi n° 09-71 du 12 octobre 1971. Depuis cette date, la réglementation a établi des mécanismes de prise en charge de cette activité pour l'essentiel des produits jugés sensibles au regard de l'économie nationale et à la sécurité alimentaire et sanitaire. Des dispositions ont ainsi été adoptées pour les produits pétroliers, les médicaments, les céréales, le sucre et les huiles alimentaires.
6. Pour appréhender ce sujet, le présent rapport traite trois catégories de produits relatifs à la sécurité énergétique, la sécurité alimentaire et la sécurité sanitaire. Il ne prétend pas traiter l'exhaustivité des produits mais se focalise sur ceux prévus par la réglementation en plus de certains produits de grande sensibilité notamment les produits sanguins. Il est à noter à ce propos qu'au niveau mondial, les systèmes de stockage de sécurité couvrent un nombre de produits plus ou moins important et varié. Cependant les trois catégories de produits traités dans ce rapport sont communes aux systèmes de stockage de sécurité dans la plupart des pays.
7. Pour la réalisation de ce travail, la mission a pris connaissance des principales études et travaux réalisés précédemment, collecté des informations auprès des organismes concernés, organisé des séances de travail avec les intervenants dans le système et effectué des recherches sur les pratiques internationales relatives au sujet.

8. Le présent rapport s'articule autour d'une partie commune au cadre global de gestion des stocks de sécurité et des parties spécifiques aux trois catégories de produits citées. Pour chacune de ces dernières, il a été opté pour une analyse du cadre juridique, puis un examen de l'état des lieux par rapport aux dispositions législatives et réglementaires suivis d'une évaluation du système en vigueur. Une dernière section a été réservée pour approcher la pratique internationale sous forme d'une présentation de certaines caractéristiques des systèmes pouvant offrir une source d'inspiration pour le développement du système marocain. Des recommandations sont émises visant l'amélioration du système de stockage de sécurité.
9. Par ailleurs, pour un objectif d'uniformiser la terminologie utilisée dans ce rapport, le terme « stocks de sécurité » consacré par la législation marocaine, sera retenu bien que celle-ci n'en définisse ni le contenu ni l'objectif. Cependant, ces stocks s'apparentent plus ou moins à des stocks de réserve visant un double objectif d'approvisionnement du marché en temps normal comme en situations exceptionnelles.

## **I. Cadre général de gestion des stocks de sécurité**

### **1. Cadre juridique relatif aux stocks de sécurité**

10. Le principe de constitution des stocks de sécurité a été institué par le Dahir n°1-59-058 du 24 avril 1959 relatif aux stocks de sécurité, à la déclaration des stocks et à la répression du stockage clandestin. Ce Dahir a été abrogé par la loi n°09-71 du 12 octobre 1971 entièrement consacrée aux stocks de sécurité telle qu'elle a été modifiée en 1975, 1977 et 1984. L'article premier de cette loi dispose que « tout commerçant, industriel, producteur ou utilisateur, peut être astreint à constituer, dans les locaux professionnels de son entreprise, un stock permanent dit « stock de sécurité » des marchandises, produits ou denrées sur lesquels porte habituellement son activité. »
11. L'utilisation des stocks de sécurité est soumise à autorisation de l'autorité compétente sous peine des sanctions prévues par la loi citée.
12. Les mesures d'application de ces dispositions sont laissées au pouvoir réglementaire qui fixe les modalités de constitution, les produits concernés, le financement, le suivi... des stocks de sécurité.
13. Depuis la publication de cette loi, des mesures réglementaires ont été prises et ont porté sur les produits suivants :
  - Produits pétroliers, en 1977 ;
  - Céréales et légumineuses, en 1996 ;
  - Sucre, en 1996 ;
  - Huiles alimentaires, en 1996<sup>1</sup> ;
  - Médicaments, en 2002.
14. L'analyse du cadre juridique régissant les stocks de sécurité montre qu'il souffre des insuffisances suivantes :

#### **1.1. Cadre juridique incomplet**

15. La première insuffisance au niveau du cadre juridique est qu'il n'apporte pas de définitions précises de certaines notions relatives à la matière. Ainsi, la notion de « stocks de sécurité » annoncée dans la législation n'est pas définie et n'est pas précisée par rapport à d'autres notions voisines notamment les stocks stratégiques, le stock commercial, le stock de réserve... Ces définitions sont nécessaires pour montrer l'objectif recherché par la constitution de ces stocks (approvisionnement normal du marché, prévention des cas extrêmes, régulation du marché...). Leur précision engendre des

---

<sup>1</sup> Dispositions abrogées en 2000 en sortant les huiles alimentaires des produits soumis aux obligations de stockage de sécurité. Cette disposition est intervenue suite à la libéralisation, la même année 2000, des prix de ces huiles.

implications sur le système de stockage à adopter (produits concernés, niveau des obligations, financement, stocks privés, étatiques ou mixtes...).

16. A noter que la littérature relative au sujet s'accorde de manière générale à distinguer, entre autres, les types de stocks suivants :

- **Les stocks stratégiques** : ils dépendent des dispositifs de défense dont les éléments constitutifs ne peuvent être recensés par des analystes de marché. Ainsi, ils se fondent dans les stocks de report ou échappent à toute comptabilisation au titre du secret-défense ;
- **Les stocks régulateurs** : au titre d'une politique nationale ou d'accords internationaux, ils ont pour but d'encadrer les variations de prix entre des termes minima et maxima ;
- **Les stocks d'urgence** : ils sont constitués sur une base nationale, régionale ou internationale pour répondre à des situations de crise (catastrophes naturelles, troubles économiques et sociaux, conflits armés...) ;
- **Les stocks de réserve** : ils sont explicitement établis et fixés pour rééquilibrer des bilans emplois-ressources lorsque la réduction de la production et/ou une difficulté durable d'importation ont un impact significatif sur les ressources disponibles.

17. Le manque de précision de la notion de stocks de sécurité induit, en pratique, leur confusion avec les stocks outils<sup>2</sup> ou les stocks d'exploitation des opérateurs qui sont destinés à répondre à leurs propres besoins d'exploitation indépendamment du souci de sécuriser l'approvisionnement du marché en toutes circonstances. C'est le cas au Maroc, où le stockage de sécurité coïncide avec les stocks outils des opérateurs. Il n'est généralement pas constitué dans l'esprit de la législation pour intégrer le souci de sécuriser l'approvisionnement du marché national même en période de crise.

18. De même, le cadre juridique ne précise pas certaines caractéristiques des stocks de sécurité. A titre d'exemple, les quantités prises en compte dans la comptabilisation des stocks de sécurité ne sont pas définies ainsi que certaines formules de correction et de transformation nécessaires pour certains produits (produits pétroliers).

19. Par ailleurs, le cadre actuel ne porte pas sur certains produits critiques qui présentent un enjeu majeur notamment pour la production de l'électricité. Il s'agit particulièrement du charbon utilisé pour la production de l'électricité qui a représenté 31,8 % et 31,2 %<sup>3</sup> parmi les sources d'énergie électrique, respectivement en 2014 et 2015. Le même constat concerne le fuel utilisé par l'ONEE dans la production électrique qui a contribué pour 25,4% et 24,9 %<sup>4</sup> respectivement en 2014 et 2015.

20. La situation des stocks en ces produits augmente le risque de rupture d'approvisionnement, ce qui pourrait engendrer des problèmes dans la production de

---

<sup>2</sup> Stock outil : selon l'Académie française des sciences commerciales, il s'agit du niveau de stock justifié par l'activité normale d'une entreprise. D'autres expressions analogues sont également utilisées tels que stock de fonctionnement, stock d'exploitation ou stock de roulement.

<sup>3</sup> Source : ONEE. Il s'agit de la part dans la puissance installée.

<sup>4</sup> Source : ONEE. Il s'agit de la part dans la puissance installée contenant le fuel ordinaire, le fuel spécial et le diesel. Ces derniers sont utilisés dans les turbines à gaz.

l'énergie électrique et, par conséquent, nuire aux secteurs industriel et social fortement dépendants de cette énergie.

21. Concernant le financement des stocks de sécurité, le cadre en vigueur ne présente pas une vision cohérente instituant un principe de leur financement. En effet, ce cadre comporte certaines dispositions isolées relatives à la question pour certains produits sans en apprécier l'efficacité. L'exemple des produits pétroliers est révélateur. Ainsi, après l'expérimentation du mode des ristournes puis de la marge spéciale de reconstitution des stocks, la réglementation a abandonné le premier et gelé le deuxième pour revenir, 12 ans après (de 1997 à 2009), intégrer une rémunération des stocks en faveur des pétroliers. Il en ressort que jusqu'à 2014, date de la décompensation totale des produits pétroliers liquides, le stockage était supporté par le contribuable à travers la Caisse de compensation. A partir de cette date, la charge est passée au consommateur.
22. Avec la libéralisation des prix des produits pétroliers en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2015, le financement des stocks de sécurité se pose avec acuité.
23. Le seul autre produit pour lequel des dispositions relatives au financement des stocks sont prévues est le blé tendre à travers une prime de magasinage. Cependant, ce financement n'est pas dédié aux stocks de sécurité mais à l'objectif de capter la récolte locale en cette denrée pendant une période limitée de l'année.
24. Par ailleurs, la réglementation en vigueur a été, en général, dictée par les contextes qui ont prévalu à l'époque de sa mise en place. Après les premiers textes réglementant les stocks de sécurité, publiés en 1977 pour les produits pétroliers, en 1995 pour les céréales et le sucre, ceux-ci n'ont pas été révisés pour s'adapter aux évolutions qu'ont connues les différents secteurs en question. En effet, mis à part quelques modifications mineures, l'essentiel de la réglementation, en la matière, n'a pas évolué.
25. De même, la réglementation reste incomplète en l'absence de publication de certains textes prévus pour réglementer certaines catégories de produits. Il s'agit, pour les céréales, de l'arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre chargé de l'agriculture devant fixer la consistance et le mode de financement du stock de sécurité en céréales. Cet arrêté prévu dans le décret datant du 30 juin 1996, n'est pas encore établi.
26. Concernant les produits pétroliers, le décret du 6 septembre 2011 modifiant celui du 7 avril 1973 pris pour l'application du Dahir portant loi du 22 février 1973<sup>5</sup>, a prévu que les modalités d'application de l'article relatif à la production des opérateurs d'un état statistique périodique, sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Cet arrêté n'est pas encore publié.

## **1.2. Cadre juridique inadapté**

27. Pour les produits pharmaceutiques, ce cadre ne tient pas compte de leurs spécificités par rapport aux autres produits. Ces produits ont la particularité de se compter en milliers de

---

<sup>5</sup> Dahir portant loi n° 1-72-255 du 22 février 1973 sur l'importation, l'exportation, le raffinage, la reprise en raffinerie et en centre emplisseur, le stockage et la distribution des hydrocarbures.

spécialités pharmaceutiques ne présentant pas tous le même intérêt thérapeutique. En effet, ces produits vont des plus banals jusqu'aux plus vitaux.

28. De même, le régime des sanctions prévu par la législation est inadapté à la nature des produits et à l'ampleur de l'infraction de non constitution du stock de certains produits ainsi qu'à la réalité de ces stocks qui sont, pour certains cas, en déficit structurel par rapport aux obligations de stockage (produits pétroliers). En effet, la loi n°09-71 précitée prévoit dans son article 14 que les infractions aux dispositions relatives à la constitution des stocks de sécurité et à leur utilisation sans autorisation et des textes pris pour l'application de ces dispositions, sont punies d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 500 à 200.000 DH ou de l'une de ces deux peines.
29. En conséquence, les peines prévues n'ont jamais été appliquées pour l'essentiel des produits notamment pour les produits pétroliers, pour lesquels les opérateurs n'arrivent toujours pas à s'aligner sur la législation en matière de stocks de sécurité. Pour les produits pharmaceutiques, eu égard à l'absence de différenciation entre ces produits, comme présenté plus haut, l'application des peines paraît inadaptée en cas de spécialités pharmaceutiques banales sans intérêt thérapeutique majeur ou présentant plusieurs alternatives dont la rupture ne constitue pratiquement pas d'enjeu sanitaire significatif.

### **1.3. Suivi et contrôle insuffisants**

30. Le cadre juridique a prévu des modalités de contrôle et de suivi des dispositions relatives aux stocks de sécurité. Ainsi, le contrôle a été institué par la loi n° 09-71 précitée en chargeant des agents de l'administration de constater et verbaliser les infractions en matière de stocks de sécurité. Ces dispositions ont été précisées davantage, en 1985, par la loi n°36-79 modifiant la première qui dispose que les agents en question doivent être spécialement habilités à l'effet de contrôle, assermentés et porteurs d'une carte professionnelle. Elle a également apporté certaines précisions relatives au contenu et à la forme des procès-verbaux constatant les infractions.
31. En pratique, ces dispositions ne sont pas appliquées et les contrôles effectués pour certains produits, notamment les produits pétroliers, se font dans le cadre d'un suivi des stocks en établissant des situations périodiques sur leurs niveaux. Les agents en charge de ces opérations ne sont pas assermentés et n'établissent pas de procès-verbaux en cas de constatation d'infractions. Pour le blé tendre, le contrôle des stocks se fait sur la base d'une analyse des risques aboutissant à un programme de contrôle proposé par un comité d'évaluation des risques établi à cet effet par l'ONICL. Ces contrôles sont effectués chez les opérateurs par des agents de l'ONICL qui ne sont pas toujours habilités dans les formes prévues par la législation et n'établissent pas également des constats selon la procédure et dans les formes prévues. Pour le reste des produits, le contrôle sur place n'est pas effectué.
32. Concernant le suivi, le cadre juridique en vigueur prévoit son exercice sur la base de déclarations des opérateurs. En effet, la législation a institué l'obligation de déclaration et

la réglementation a précisé, pour chaque catégorie de produits, les modalités de ces déclarations.

33. En pratique, le respect de ces obligations de déclaration diffère d'une catégorie de produits à l'autre. Pour les produits pétroliers, la déclaration concerne les produits pour lesquels l'administration n'assure pas de jaugeage sur place. Il s'agit du butane et du pétrole brut chez le raffineur, sachant que les stocks des autres produits sont jaugés mensuellement. Pour les médicaments, très peu d'opérateurs (industriels et grossistes répartiteurs) respectent ces obligations (cf. partie médicaments ci-dessous).

## **2. Absence de cadrage global du système des stocks de sécurité**

34. La constitution des stocks de sécurité constitue un enjeu majeur à différents égards. Elle vise en premier, à assurer un approvisionnement régulier du marché en produits de base pour la sécurité alimentaire, sanitaire et économique. Elle peut viser également la garantie de l'approvisionnement en situations de crise liées à des événements exceptionnels.
35. Dans le cas marocain, la législation a institué le principe de constitution des stocks de sécurité sans en fixer les objectifs. Les modalités de sa mise en œuvre relevant du pouvoir réglementaire ont été généralement déléguées aux autorités gouvernementales en charge de chaque secteur concerné pour en fixer les caractéristiques (produits concernés, niveau des stocks exigé, modes de suivi...). Cette situation a abouti à des incohérences dans la gestion des stocks de sécurité entre différentes catégories de produits (niveaux des obligations de stockage, système de suivi et de contrôle, mécanismes de financement ...).
36. A ce niveau, il est constaté l'absence d'un cadre intégrant les différents intervenants dans le système des stocks de sécurité et couvrant toutes les produits concernés par ce stockage. Ce cadre serait chargé de penser le système en question de manière globale, intégrée et présentant une cohérence tout en considérant les spécificités de certains produits. Ainsi, il pourrait fixer les objectifs d'un tel système, les priorités basées sur une analyse des risques, les catégories de produits concernés, la prise en charge par l'Etat ou par le secteur privé ou dans le cadre de formules mixtes... Il peut également servir pour l'évaluation périodique de son fonctionnement et prendre en compte les évolutions le concernant et émettre des propositions de son adaptation et son amélioration.

## **3. Sujet peu étudié**

37. En dépit de son intérêt et de sa sensibilité pour la population et pour l'économie, le sujet des stocks de sécurité reste en général peu étudié au Maroc.
38. Pour les produits pétroliers, malgré leur situation problématique, ils sont restées pendant longtemps non appréhendés et insuffisamment étudiés par les autorités de tutelle et n'ont pas fait l'objet de travaux à même d'en faire le diagnostic et de proposer des solutions. Ce n'est qu'en 2010 que le sujet a été abordé dans le cadre d'une étude générale sur le

secteur pétrolier au Maroc commanditée par le ministère de l'énergie et réalisée par un cabinet externe. Cette étude a réservé un module au stockage stratégique.

39. Dans la même année, la problématique a été abordée accessoirement dans le cadre d'un jumelage entre le Maroc et l'Union Européenne sur "le renforcement des capacités institutionnelles du MEMEE et rapprochement du cadre législatif et réglementaire en matière de gestion du secteur pétrolier aval et de développement du marché du gaz naturel avec l'acquis de l'Union".
40. En 2014, ce sujet a été également traité dans le cadre d'une étude sur la politique énergétique du Maroc effectuée par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) "Revue en profondeur de la politique énergétique du Maroc".
41. La réalisation d'une étude stratégique, à caractère technico-économique, est programmée par la DCC. il s'agit de l'étude relative à "L'élaboration d'une nouvelle vision de développement et modernisation du secteur pétrolier et sa réforme".
42. L'objectif de l'étude est l'élaboration d'une vision et d'un plan stratégique de développement du secteur aval des produits pétroliers liquides et sa modernisation en impliquant toutes les parties concernées (MEM, opérateurs du secteur, fédérations professionnelles)
43. Concernant les céréales, le sujet a été étudié par l'USAID en 1993 dans le cadre d'un "Projet de la réforme de la commercialisation des céréales" qui a porté sur la filière de commercialisation des céréales et le rôle de l'ONICL en général. Depuis, la thématique reste peu étudiée.
44. Quant aux médicaments et produits de santé et produits sanguins, aucune étude n'a été présentée à la mission au sujet de leur stockage de sécurité.

## **II. Produits pétroliers**

### **2.1. Cadre juridique**

#### **2.1.1. Evolution de la réglementation**

45. Le stockage de sécurité des produits pétroliers était déjà régi par certaines dispositions du dahir n° 1-61-370 du 30 décembre 1961 réglementant l'importation, l'exportation, le raffinage, la reprise en raffinerie, la fixation des prix, le stockage et la distribution des produits pétroliers. Pour l'application de ce dahir et notamment son article 9, l'arrêté n° 578-61 du 30 décembre 1961 du ministre du commerce, de l'industrie, des mines, de l'artisanat et de la marine marchande relatif aux stocks de sécurité des produits pétroliers, a fixé les modalités de ce stockage.
46. Par la suite, la loi n°9-71 du 12 octobre 1971 relative aux stocks de sécurité a institué le principe de constitution de ces stocks de façon générale pour différentes catégories de produits. Pour les produits pétroliers, certaines dispositions ont été reprises par le Dahir portant loi n°1-72-255 du 22 février 1973 sur l'importation, l'exportation, le raffinage, la reprise en raffineries et en centres emplisseurs, le stockage et la distribution des hydrocarbures, qui a prévu des sanctions au non-respect des obligations de stockage.
47. La loi n°9-71 a été modifiée et complétée en 1977 par le Dahir portant loi n° 1-76-294 donnant notamment habilitation au Premier ministre ou aux autorités déléguées par lui pour fixer la répartition territoriale des dépôts de stockage.
48. Le décret n°2-72-513 du 7 avril 1973 pris pour l'application du Dahir portant loi n° n°1-72-255 précité a introduit l'obligation de déclaration par les opérateurs de leurs achats, leurs ventes et leurs stocks. Ce décret a été modifié et complété en 1996 et en 2011 pour apporter certaines précisions aux obligations de déclaration des opérateurs.
49. L'application des dispositions législatives en matière de stocks de sécurité est fixée, pour les produits pétroliers, par arrêté du ministre chargé de l'énergie sur délégation du Premier ministre. Ainsi, l'arrêté n°393-76 du 17 février 1977 relatif aux stocks de sécurité des produits pétroliers a défini et fixé les modalités de leur constitution, leur suivi et leur financement. Cet arrêté a été modifié et complété en 1981 et en 2008.

#### **2.1.2. Obligations de stockage**

50. L'obligation de stockage a été initialement fixée par l'arrêté n° 578-61 du 30 décembre 1961 précité, qui a prévu 30 jours de stocks pour les raffineurs, en pétrole et 60 jours de produits raffinés pour les repreneurs en raffinerie (supercarburant, essence, pétrole, gas-oil et fuel-oil).
51. L'arrêté du ministre de l'énergie et des mines n° 393-76 du 17 février 1977, a redéfini les niveaux des stocks de sécurité à détenir par les raffineurs, les distributeurs et les centres emplisseurs. Cet arrêté a maintenu l'obligation aux raffineurs de détenir un stock de sécurité de pétrole brut équivalent à 30 jours de leurs ventes de produits pétroliers.

52. Quant aux distributeurs (repreneurs en raffineries), ils sont tenus de détenir un stock de sécurité représentant l'équivalent, par produit, de 75 jours de leurs ventes sur le marché intérieur sans que ce stock puisse être inférieur à 2.000 m<sup>3</sup>.
53. Pour les centres emplisseurs, les stocks de sécurité à constituer sont également de 75 jours des emplissages livrés sur le marché intérieur.
54. Pour les distributeurs et les centres emplisseurs, les obligations ont été ramenées, en 2008, à 60 jours de leurs ventes sur le marché intérieur.
55. En plus de ces obligations, les repreneurs doivent disposer de capacités de stockage suffisantes pour constituer, dans chaque région, un stock de sécurité équivalent à 30 jours de leurs ventes en produits pétroliers dans cette région. De même, ils doivent disposer de capacités suffisantes pour constituer et conserver au niveau de chaque aéroport, un stock de sécurité équivalent au minimum de 30 jours de leurs ventes dans cet aéroport.
56. Selon les dispositions du dahir portant loi n° 1-76-294 modifiant la loi n° 9-71, la répartition territoriale des dépôts de stockage devait être fixée par le pouvoir réglementaire.
57. Pour tous ces stocks, les repreneurs en raffinerie, ne peuvent les entamer qu'avec l'autorisation du ministère chargé de l'énergie.
58. En matière de capacités de stockage, l'article 4 du Dahir portant loi n° 1-72-255 du 22 février 1973, sus-mentionné, fait obligation aux repreneurs en raffinerie d'avoir des dépôts de stockage ayant une capacité suffisante pour leur permettre de faire face d'une manière satisfaisante à leurs obligations de stockage en tous produits.

### **2.1.3. Financement du stockage**

59. Le financement des stocks de sécurité des produits pétroliers a connu, depuis la mise en place de ce système, l'utilisation de deux mécanismes à savoir les ristournes et puis la marge spéciale pour le financement des stocks.
60. Le premier mécanisme a été institué, en 1961, par l'arrêté n° 578-61 précité. Il a prévu que " les repreneurs qui se seront conformés à l'obligation de stockage percevront une ristourne de 0,5 % de la valeur de leur stock permanent". Cette ristourne qui n'a pas été mise en œuvre vu qu'aucun opérateur n'est arrivé à constituer les stocks requis, a été portée à 0,7 %, en 1977 par l'arrêté n°393-76 susmentionné. Malgré cette augmentation, ce mode de financement n'a pas fonctionné et les opérateurs sont restés à des niveaux de stockage en deçà des obligations réglementaires.
61. A partir de 1980<sup>6</sup>, afin d'encourager les opérateurs à investir dans la constitution des stocks, une marge spéciale a été instituée en leur faveur et intégrée dans le prix de vente

---

<sup>6</sup> Arrêté du ministre de l'énergie et des mines n°180-80 du 5 janvier 1980 relatif à la fixation des prix de vente des combustibles liquides et gazeux.

des produits raffinés en sus des marges commerciales<sup>7</sup>. Cette marge spéciale est destinée exclusivement au financement des stocks de sécurité en combustibles liquides et gazeux conformément aux conditions fixées par des conventions à conclure entre le ministère de l'énergie et des mines et les sociétés concernées. Les conditions d'utilisation de cette marge ont été fixées par l'arrêté du ministre de l'énergie et des mines n° 484-81 du 25 mai 1981.

62. Cet arrêté prévoit que les repreneurs en raffinerie doivent faire figurer le produit de la marge spéciale prévue au passif de leur bilan, dans un compte de dette à long terme au profit de la Caisse de compensation intitulé " marge spéciale pour le financement des stocks de sécurité ".
63. Il prévoit également que les repreneurs en raffinerie qui n'adhèrent pas à la convention relative au financement des stocks de sécurité en combustibles liquides et gazeux doivent verser à la Caisse de compensation, à la fin de chaque mois, le montant de la marge spéciale collectée par eux pendant ce mois.
64. Ce mode de financement n'a pas réussi à amener les opérateurs à se conformer à leurs obligations de stockage, ce qui a conduit à la suspension de la marge spéciale en 1997 et sa suppression en 2008 pour les combustibles liquides tout en la maintenant pour le gaz butane.
65. Il est à noter que les opérateurs, n'arrivant pas à constituer la totalité des stocks de sécurité, ne versent pas le produit de la marge spéciale comme prévu par l'arrêté n°484-81 sus-mentionné.

#### **2.1.4. Calcul des obligations de stockage<sup>8</sup>**

66. Les formules de calcul des obligations de stockage sont prévues par l'arrêté n°393-76 susmentionné tel que modifié en 2008. Cet arrêté prévoit que ces obligations sont calculées par la direction en charge du suivi de cette activité et communiquées aux intéressés dans les conditions suivantes :
67. Concernant les GPL, les moyennes mensuelles sont calculées, pour chaque année, sur les ventes réalisées entre le 1<sup>er</sup> avril de l'année écoulée et le 31 mars de l'année en cours et communiquées aux centres emplisseurs avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année en cours.
68. Pour les autres repreneurs de produits pétroliers et pour les raffineurs, ces moyennes sont calculées, semestriellement, sur les ventes réalisées pendant une période continue de six mois comprise dans les douze mois précédents. Elles sont communiquées aux intéressés le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> juillet.

---

<sup>7</sup> Cette prime a été initialement de 3 DH/hectolitre pour les produits pétroliers liquides (gasoil, supercarburant, essence ordinaire et pétrole lampant), sauf le fuel pour lequel, elle a été de 15 DH/T. Elle a été augmentée, après à 4 DH/hectolitre pour les premiers et 25 DH/T pour le fuel, puis fixée à 30 DH/T pour tous ces produits. Elle a été, ensuite, suspendue 1997 et supprimée en 2008. Pour le butane, elle a été toujours de 30 DH/T et continue de fonctionner.

<sup>8</sup> Les obligations de stockage visent les quantités réglementaires à stocker par produit.

69. Pour les stocks régionaux et les stocks dans les aérodrômes, aucune modalité n'est prévue pour le calcul et la communication des obligations de stockage. Les déclarations des opérateurs ne font pas de ventilation de leurs ventes par région pour permettre le calcul desdites obligations.

### **2.1.5. Suivi et contrôle**

70. Le principe de contrôle des stocks de sécurité a été institué par la loi n°9-71 relative aux stocks de sécurité. En 1975, le Dahir portant loi n°1-75-368 a précisé que le contrôle des stocks de sécurité et la constatation des infractions à la législation en la matière sont effectués soit dans les conditions du droit commun soit par les agents assermentés visés à l'article 11 de la loi n° 8-71 du 12 octobre 1971 sur la réglementation et le contrôle des prix.
71. En 1984, cette mission a été confiée à des agents spécialement habilités à cet effet par l'administration dont relève l'activité des opérateurs qui est le ministère de l'énergie pour les produits pétroliers. Ces agents doivent être assermentés et porteurs d'une carte professionnelle.
72. Par ailleurs, le décret n°2-72-513 susmentionné, tel que modifié et complété en 1996 et 2011, a institué l'obligation de déclaration des opérateurs. Ainsi, les importateurs, les raffineurs, les repreneurs en raffinerie ainsi que les repreneurs en centre emplisseur sont tenus de fournir périodiquement au ministère de l'énergie un état statistique des mouvements des produits importés repris en raffineries ou en centre emplisseur et stockés.
73. Les modalités d'application de ces dispositions devaient, depuis la publication du décret modificatif en septembre 2011, être fixées par arrêté du ministre de l'énergie ce qui n'est pas encore effectué.
74. En pratique, le suivi des stocks de sécurité des produits liquides se fait sur la base d'opérations de jaugeage effectuées mensuellement par des équipes du ministère de l'énergie. Ces équipes sont constituées au niveau central et régional pour mesurer les niveaux de stocks dans les différents bacs des opérateurs.
75. Pour le butane et le pétrole brut, le suivi des stocks se fait sur la base des déclarations mensuelles des opérateurs.
76. Quant au suivi des capacités de stockage, les seules dispositions prévues sont celles contenues dans l'arrêté n°393-76 de 1977 qui ont été reprises dans l'arrêté modificatif n°1474-08 de 2008. Dans ces deux arrêtés, les opérateurs (raffineurs et repreneurs en raffinerie) ont été tenus d'adresser à la direction compétente du ministère de l'énergie un état détaillé de leurs capacités de stockage opérationnelles ainsi que les capacités existantes et non utilisées et celles dont la construction est en cours.

## **2.1.6. Sanctions**

77. Le dahir portant loi n°1-72-255 du 22 février 1973 précité, a fixé, par dérogation aux dispositions de la loi n°9-71 spécifique aux stocks de sécurité, les sanctions aux infractions à l'obligation de constitution de stocks de sécurité en hydrocarbures. Il prévoit ainsi, une amende de 5 DH/m<sup>3</sup> de produit raffiné ou par tonne de pétrole brut pour le défaut de stockage constaté. Cette amende est à considérer par jour durant la période où l'insuffisance des stocks a persisté.
78. En plus, l'insuffisance des capacités de stockage que les opérateurs sont tenus de posséder donne lieu à l'application d'une astreinte prononcée par le ministre en charge des mines variant entre 500 et 5000 DH par jour.
79. Ces sanctions qui n'ont jamais été révisées depuis leur institution, en 1973, se trouvent difficilement applicables eu égard à la situation enregistrée depuis cette date et marquée par des insuffisances structurelles.

## **2.2. Etat des lieux**

### **2.2.1. Stocks de produits**

80. Malgré la révision des obligations de stockage intervenue en 2008 pour ramener le niveau exigé chez les repreneurs en raffineries de 75 à 60 jours, les stocks constitués par ces derniers restent insuffisants. Ainsi, un écart important est enregistré entre l'obligation de stockage et les stocks ressortant des situations fournies par le ministère de l'énergie.
81. Cette situation n'a pas évolué de manière significative et se trouve très critique pour certains produits.
82. L'analyse, par produit, des stocks par rapport aux exigences réglementaires a permis de constater l'importance des écarts.

#### **a. Gasoil**

83. Pour ce produit capital notamment pour le transport dont il est utilisé à hauteur de 43 % des quantités consommées et qui représente plus de 45 % de consommation des produits pétroliers, les niveaux de stockage restent largement en deçà des exigences réglementaires. Ainsi, comme le montre le tableau n°1 ci-dessous, sur la période 2011-2015, les stocks de sécurité disponibles n'ont représenté que 41 % en moyenne de l'obligation de stockage ce qui couvre moins de 25 jours. Ceci, en dépit d'une évolution relative des stocks entre 2011 et 2014 qui a permis d'améliorer le niveau de respect des stocks exigés de 39 % à 50% permettant ainsi de gagner plus de 6 jours de stocks passant de 23,5 à 29,8 jours. Néanmoins, cette tendance a connu une rupture en 2015 qui a enregistré une perte moyenne de presque 6 jours par rapport à 2014 et un recul dans le respect de l'obligation de stockage de 10 points passant de 50 % en 2014 à 40 % en 2015.

**Tableau n°1: Evolution des stocks de gasoil**

	Stock réglementaire (en T)	Stock moyen disponible (en T)	%	Equivalent en jours de stock
<b>2011</b>	757 099	296 404	39%	23,5
<b>2012</b>	805 056	287 950	36%	21,5
<b>2013</b>	817 181	335 668	41%	24,6
<b>2014</b>	849 642	422 032	50%	29,8
<b>2015</b>	866 144	348 091	40%	24,1
	<b>Moyenne</b>		41%	24,8

Source : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

84. Par ailleurs, ces données correspondent à des moyennes annuelles calculées sur la base des situations des stocks à la fin du mois. L'analyse des situations mensuelles montre qu'au-delà des niveaux insuffisants des stocks, ceux-ci sont marqués par une variabilité importante entre les mois. Ainsi, des situations critiques du niveau de stockage ont été enregistrées comme c'est le cas pour le mois de février 2015 qui a enregistré un stock ne dépassant pas l'équivalent de 12 jours de consommation. Cette situation est récurrente et a été enregistrée plusieurs fois durant la période 2011-2015 comme le présente le tableau n°2 suivant.

**Tableau n° 2. Mois enregistrant des niveaux de stocks critiques  
(en jours de consommation)**

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	août	septembre
<b>2011</b>				18 j				
<b>2012</b>			16 j				19 j	18 j
<b>2013</b>						17 j		
<b>2014</b>	19 j							
<b>2015</b>		12 j			18 j			19 j

## b. Butane

85. La situation du stockage du butane est comparable à celle du gasoil. Pour ce produit représentant environ 20 % de la consommation en produits pétroliers et caractérisé par une large utilisation au niveau des ménages, les niveaux de respect des obligations de stockage restent également insuffisants. Ainsi, sur la période 2011-2015, la moyenne de respect de l'obligation de stockage s'est située à 39 % correspondant à une moyenne d'environ 23 jours de stocks ce qui reste loin des 60 jours réglementaires comme le montre le tableau n° 3 suivant.

**Tableau n° 3. Evolution des stocks de butane**

	<b>Stock réglementaire (en T)</b>	<b>Stock moyen disponible (en T)</b>	<b>%</b>	<b>Equivalent en jours de stock</b>
<b>2011</b>	296 991	102 833	35%	20,8
<b>2012</b>	313 448	118 167	38%	22,6
<b>2013</b>	335 525	113 167	34%	20,2
<b>2014</b>	344 979	141 083	41%	24,5
<b>2015</b>	363 229	166 667	46 %	27,5
	<b>Moyenne</b>		39 %	23,1

Source : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

86. Ainsi, la situation des stocks de butane a enregistré une évolution relative sur la période citée passant de 35 % à 46% soit l'équivalent d'environ 7 jours de plus de stock.
87. En plus, des écarts importants ont été enregistrés entre les mois d'une même année et des situations critiques ont été relevées pour certains mois durant la période 2011-2015 comme l'illustre le tableau suivant.

**Tableau n° 4. Mois enregistrant des niveaux de stocks critiques  
(en jours de consommation)**

	<b>janvier</b>	<b>février</b>	<b>mars</b>	<b>décembre</b>
<b>2011</b>		10 j		15 j
<b>2012</b>	10 j	19 j		
<b>2013</b>	16 j	15 j	18 j	13 j
<b>2014</b>	18 j	12 j		
<b>2015</b>		13 j	17 j	

88. En outre, ces situations représentent l'état des stocks à l'instant de leur déclaration, soit à la fin du mois, ce qui ne permet pas de renseigner sur leur situation au cours du mois. Cette situation est de nature à cacher des positions encore plus critiques du niveau des stocks au cours du même mois.

### **c. Fuel**

89. La sensibilité de ce produit réside dans sa part dans la consommation en produits pétroliers liquides qui atteint en moyenne 30%, mais également dans la nature des secteurs où il est utilisé. En effet, l'essentiel de ce produit est utilisé dans la production d'électricité et dans l'industrie notamment la cimenterie, la céramique et les phosphates.
90. Cependant, la situation des stocks de fuel chez les distributeurs s'avère la plus critique de tous les produits pétroliers avec un niveau de respect de l'obligation de stockage qui n'a pas dépassé une moyenne de 8 % sur la période 2011-2015 comme le montre le tableau n°5 ci-dessous. Ce niveau correspond à un stock moyen ne dépassant pas 4,6 jours.
91. A noter que l'année 2015 a enregistré une baisse importante de 34 % de l'obligation de stockage qui n'a pas profité, cependant, à l'amélioration de la situation des stocks.

**Tableau n° 5. Evolution des stocks de fuel**

	Stock réglementaire (en T)	Stock moyen disponible (en T)	%	Equivalent en jours de stock
<b>2011</b>	383 309	22 674	6%	3,5 j
<b>2012</b>	447 568	25 097	6%	3,4 j
<b>2013</b>	441 428	42 948	10%	5,8 j
<b>2014</b>	385 801	33 916	9%	5,3 j
<b>2015</b>	255 207	21 166	8%	5,0 j
<b>Moyenne</b>			8%	4,6 j

Source : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

92. Cette situation a été d'autant plus critique en 2014 où pendant trois mois, les stocks n'ont pas dépassé un jour. Ceci s'est reproduit également en juin 2015, ce qui révèle une situation particulièrement critique.

#### d. Supercarburant

93. Ce produit représente environ 5,3 % des consommations en produits pétroliers. Il est utilisé pour les trois quarts par les ménages comme carburant pour véhicules. Il présente une situation de stockage moins alarmante que les autres produits pétroliers. Néanmoins, l'obligation de stockage n'a été respectée qu'à hauteur de 59 % en moyenne sur la période 2011-2015 correspondant à 35,2 jours de stocks en moyenne sur la même période comme le montre le tableau n°6 suivant.

**Tableau n° 6. Evolution des stocks du supercarburant**

	Stock réglementaire (en T)	Stock moyen disponible (en T)	%	Equivalent en jours de stock
<b>2011</b>	91 543	42 524	46%	27,9 j
<b>2012</b>	94 119	47 956	51%	30,6 j
<b>2013</b>	94 885	60 933	64%	38,5 j
<b>2014</b>	92 271	68 208	74%	44,4 j
<b>2015</b>	89 983	52 211	58%	34,8 j
<b>Moyenne</b>			59%	35,2 j

Source : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

94. Les stocks de ce produit ont enregistré une évolution remarquable passant de 46 % de respect des exigences en 2011 à 74 % en 2014 avec une évolution constante d'année en année. L'équivalent en jours de consommation est passé, ainsi, de 27,9 à 44,4 jours sur la même période. Cependant, l'année 2015 a connu une rupture de cette évolution marquant un retournement de situation par rapport aux niveaux réalisés auparavant avec un niveau de respect de l'obligation de stockage de 58 % équivalant 34,8 jours de consommation.

## e. Carburacteur

95. Ce produit, utilisé comme carburant pour les avions, représente 6,5 % des consommations en produits pétroliers liquides. Sa situation est marquée par le même constat d'insuffisance des stocks qui n'ont représenté que 27 % en moyenne de l'obligation de stockage, sur la période 2011-2015, équivalent à 16,2 jours.
96. La situation de ce produit est, cependant, particulière eu égard à la régression des stocks sur la période 2011-2014. Ainsi, le respect de l'obligation de stockage est passé de 32 % en 2011 à 23 % en 2014 et de 19 à 14 jours sur la même période comme illustré dans le tableau n°7 ci-dessous. De même, et à l'opposé d'une évolution limitée à 3,2 % de la consommation en ce produit sur la période citée, et partant, de l'obligation de stockage, les quantités stockées ont enregistré une diminution de 24 %.
97. L'année 2015 a enregistré un retour aux niveaux de 2011 en matière de respect de l'obligation de stockage qui s'est établi à 32 % correspondant à 19 jours d'autonomie en ce produit.
98. Cette situation est également marquée par des périodes critiques où le stock ne dépasse pas 10 jours de consommation. Elle a été particulièrement remarquée en 2015 où, pendant les sept premiers mois de l'année, les stocks sont restés autour de 13 jours d'autonomie.

**Tableau n° 7. Evolution des stocks du carburacteur**

	<b>Stock réglementaire (en T)</b>	<b>Stock moyen disponible (en T)</b>	<b>%</b>	<b>Equivalent en jours de stock</b>
<b>2011</b>	93 339	29 509	32%	19,0 j
<b>2012</b>	93 914	22 692	24%	14,5 j
<b>2013</b>	84 264	20 593	24%	14,7 j
<b>2014</b>	96 312	22 419	23%	14,0 j
<b>2015</b>	104 976	33 170	32%	19,0 j
	<b>Moyenne</b>		27%	16,2 j

Source : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

## f. Pétrole brut

99. Les stocks de pétrole brut chez le raffineur local montrent que leur niveau reste en général en deçà de l'obligation de 30 jours. Ils sont restés à un niveau correspondant à la moitié de l'obligation de stockage en se situant, en moyenne, à 15,4 jours de stocks sur la période 2012-2015 avec une progression relative entre 2012 et 2014 comme le montre le tableau n° 8 ci-dessous. Cette évolution a été, cependant, compromise avec les difficultés que connaît le raffineur depuis l'été 2015.

**Tableau n° 8. Evolution des stocks du pétrole brut**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015*</b>	<b>moyenne</b>
Stock de brut (en tonne métrique)	223 271	234 985	255 712	210 914	231 220
ventes de l'année N-1 (en tonne métrique)	5 943 587	5 723 889	5 195 119	4 910 439	5 443 259
Couverture moyenne (en jours)	13,5	14,8	17,7	15,7	15,4

\* données de la période de janvier à juillet 2015

**Source** : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

100. En plus de l'insuffisance moyenne constatée par rapport aux obligations de stockage du pétrole brut, certains mois ont connu des niveaux particulièrement critiques enregistrant des niveaux de stocks très bas comme il ressort du tableau n° 9 qui montre que, chaque année, au moins deux mois enregistrent des niveaux de couverture ne dépassant pas 10 jours.

**Tableau n° 9. Mois enregistrant des niveaux de stocks critiques  
(en jours de consommation)**

	<b>février</b>	<b>mars</b>	<b>avril</b>	<b>juillet</b>	<b>août</b>	<b>septembre</b>	<b>octobre</b>	<b>novembre</b>
<b>2012</b>				10j			6j	
<b>2013</b>			7j		6j			
<b>2014</b>						10j		10j
<b>2015</b>	7j	9j						

101. A côté des stocks de brut, le raffineur local dispose dans le cadre de son processus d'exploitation, de stocks de produits semi-finis et de produits finis. Le niveau mensuel de ces stocks est communiqué par le raffineur au ministère de l'énergie dans le cadre des statistiques sur ses activités. Ces données ne sont pas utilisées pour le besoin du suivi du respect des dispositions relatives aux stocks de sécurité. Selon les services du ministère, les stocks en produits finis chez le raffineur obéissent à des exigences d'exploitation et non pas à des considérations de stockage de sécurité.

102. A noter que les stocks en produits semi-finis chez le raffineur ont représentés, en moyenne, 25 jours et 28 jours de ses ventes respectivement en 2013 et 2014. L'année 2015 étant marquée par l'arrêt d'activité de cet opérateur à partir de juillet.

### **2.2.2. Capacités de stockage**

103. Pour pouvoir constituer des stocks de sécurité conformes aux exigences réglementaires, les opérateurs doivent disposer de capacités de stockage suffisantes. À fin novembre 2015, les capacités de stockage totales chez les distributeurs sont de 1.301.531 m<sup>3</sup>.

104. L'analyse des capacités de stockage fait apparaître, en général, un déficit important pour l'essentiel des produits pétroliers. Cette situation est le résultat d'un effort relativement limité dans l'investissement dans de nouvelles capacités pour faire face à l'évolution des consommations et pour résorber le déficit structurel enregistré.

105. Sur la base des consommations de l'année 2014, les capacités de stockage disponibles en 2015 montrent une situation variable entre les produits comme il ressort du tableau n° 10 suivant.

**Tableau n° 10. Capacités de stockage des produits pétroliers**

	<b>Supercarburant (en m<sup>3</sup>)</b>	<b>Carburéacteur (en m<sup>3</sup>)</b>	<b>Gasoil (en m<sup>3</sup>)</b>	<b>Fueloil (en T)</b>	<b>Butane (en T)</b>
Ventes de l'année 2014	721 789	749 830	6 186 740	1 531 243	2 179 373
Capacités de stockage en 2015	156 979	87 020	957 303	109 000	276 400
Equivalent en jours de consommation	79	42	56	26	46

**Source** : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

106. Pour le supercarburant, les capacités permettent de stocker potentiellement jusqu'à 79 jours de consommation, ce qui permet de se conformer à l'obligation de stockage de 60 jours.

107. Pour le gasoil, qui constitue le premier produit consommé, les capacités de stockage se situent à 56 jours de consommation se rapprochant de l'obligation de stockage.

108. La situation est moins satisfaisante pour le butane, produit à grand usage domestique, qui n'offre que des capacités de stockage de 46 jours de consommation malgré les investissements réalisés durant les dernières années.

109. La situation est critique pour le fuel dont les capacités chez les distributeurs sont réduites n'offrant que des possibilités de stockage de 26 jours au maximum, ce qui constitue une situation particulièrement critique tenant compte de la sensibilité de ce produit largement utilisé dans l'industrie et la production de l'électricité.

110. Pour le carburéacteur, les capacités disponibles permettent un stock maximum de 42 jours, ce qui reste en deçà des capacités permettant aux opérateurs de se conformer aux obligations de stockage.

111. L'évolution de ces capacités chez les distributeurs, durant la période 2011-2015, est présentée dans le tableau n°11 suivant.

**Tableau n° 11. Evolution des capacités de stockage**

	<b>Supercarburant (en m<sup>3</sup>)</b>	<b>Carburéacteur (en m<sup>3</sup>)</b>	<b>Gasoil (en m<sup>3</sup>)</b>	<b>Fueloil (en T)</b>	<b>Butane (en T)</b>
<b>2011</b>	138 287	51 220	743 732	108 000	156 412
<b>2012</b>	164 287	51 220	802 783	41 000	156 412
<b>2013</b>	164 287	51 220	802 783	79 000	236 412
<b>2014</b>	170 807	51 820	908 538	79 000	236 412
<b>2015</b>	156 979	87 020	957 303	109 000	276 400
<b>Evolution 2011-2015</b>	14%	70%	29%	1%	77%

**Source** : Ministère de l'énergie ; traitement de la Cour des comptes

112. L'évolution la plus importante a été enregistrée au niveau du butane avec une augmentation de 77 % des capacités de stockage. Cette évolution est attribuée, en

particulier, à l'entrée en service, en décembre 2013, d'une nouvelle cavité de 80.000 T de la société de stockage Somas au niveau de Mohammedia, en plus de nouvelles capacités mises en service en 2015.

113. De même, une évolution a été enregistrée dans les capacités de stockage du carburéacteur marquant une augmentation de 70 %. Les capacités de stockage de ce produit sont restées constantes sur la période 2011-2014 avant d'augmenter en 2015 grâce à l'investissement du principal opérateur sur le marché pour ce produit. En effet, ce dernier a réalisé, en 2015, de nouvelles capacités de plus de 30.000 m<sup>3</sup>.
114. Le gasoil a enregistré une évolution de 29 % sur la période citée. Les investissements concernant ce produit, destinés à faire face à l'évolution de la consommation et à la constitution de nouvelles capacités n'ont permis, cependant, de résorber le déficit en capacités de stockage que de manière limitée.
115. En effet, ce produit sensible a connu une augmentation de 14,4 % au niveau des quantités consommées sur la période 2010-2014 nécessitant, ainsi, des capacités de stockage supplémentaires.
116. Concernant le fuel, les capacités de stockage chez les distributeurs, qui étaient déjà limitées, ont enregistré une diminution de 27 % sur la période 2011-2014. L'année 2015 a connu un retour au niveau des capacités de 2011 suite à la réalisation, par un distributeur, de nouvelles capacités qui restent encore insuffisantes pour pouvoir se conformer à l'obligation de stockage.
117. Pour le supercarburant, la situation est relativement confortable avec des capacités de stockage suffisantes ayant enregistré une évolution de plus de 14 % sur la période 2011-2015.
118. Par ailleurs, en plus des capacités de stockage chez les distributeurs, le raffineur local dispose des capacités suivantes :

**Tableau n° 12. Capacités de stockage de Samir**

	<b>Mohammedia (en T)</b>	<b>Sidi Kacem *(en T)</b>	<b>Total (en T)</b>
<b>Pétrole brut et produits semi-finis</b>	1 200 000	25000	1 225 000
<b>GPL</b>	20 000	0	20 000
<b>Produits blancs</b>	420 000	150 000	570 000
<b>Fuel</b>	160 000	5000	165 000
<b>Total</b>	1 800 000	180 000	1 980 000

\* converti en dépôt de stockage

**Source** : Ministère de l'énergie

119. Ces capacités qui venaient s'ajouter à celles détenues par les distributeurs, se trouvent actuellement inutilisées à cause de l'arrêt d'activité du raffineur.

### 2.2.3. Capacités de réception

120. La constitution de stocks suffisants en produits pétroliers est conditionnée par les capacités de réception reliées aux ports. Sachant que la quasi-totalité du pétrole brut et des produits pétroliers sont importés, les capacités de réception reliées aux terminaux pétroliers constituent un élément capital pour le développement des stocks. Ces terminaux conditionnent les niveaux de stockage par leur capacité de traitement et de manutention, mais également par leur disponibilité eu égard aux perturbations fréquentes qui y surviennent occasionnant des périodes d'arrêt d'activité.
121. Au Maroc, les capacités de stockage des produits pétroliers reliées aux ports connaissent une concentration autour de certains ports. Ainsi, le port de Mohammedia qui constitue le principal port pétrolier du pays, détient plus de 37 % de ces capacités comme le montre le tableau n°13 ci-dessous. Il en détient environ 75 % avec les ports de Tanger Med, et de Jorf Lasfar. Cette situation n'est pas de nature à favoriser la diversification des points d'entrée des produits pétroliers et de minimiser, en conséquence, les perturbations potentielles d'approvisionnement du marché qui peuvent survenir en cas de difficultés dans ces ports et principalement celui de Mohammedia qui connaît certaines contraintes limitant sa disponibilité pour recevoir des navires. En effet, ce port connaît, durant l'année, des périodes de consignation allant parfois jusqu'à des semaines d'indisponibilité ou d'encombrement.

**Tableau n° 13. Capacités de stockage reliées aux ports**

<b>Port</b>	<b>Capacités (en m3)</b>	<b>Part</b>
Mohammedia	436 300	37,4%
Jorf Lasfar	268 500	23,0%
Tanger Med	164 000	14,1%
Agadir	114 400	9,8%
Laayoune	83 880	7,2%
Dakhla	47 000	4,0%
Nador	33 750	2,9%
Tantan	18 140	1,6%
<b>Total</b>	<b>1 165 970</b>	<b>100%</b>

**Source** : Ministère de l'énergie - Situation à novembre 2015

## 2.3. Evaluation

### 2.3.1. Cadre réglementaire

122. Comme présenté ci-haut, le cadre réglementaire de base relatif aux stocks de sécurité des produits pétroliers remonte à 1977 quand l'arrêté n°393-76 précité du ministre chargé de l'énergie, a défini les aspects principaux suivants :

- Opérateurs concernés (raffineurs, repreneurs en raffinerie et centres emplisseurs) ;
- Niveaux de stocks obligatoires (revus à la baisse en 2008) et leur nature (brut, produits finis...)

- Modalités de calcul de l'obligation de stockage ;
- Institution d'une ristourne comme moyen d'incitation au stockage.

123. L'essentiel de ces dispositions n'a pas évolué depuis 1977 pour accompagner l'évolution du secteur. En effet, les importateurs de produits finis ne sont pas cités parmi les opérateurs prévus dans ce texte. Ces opérateurs assurent, depuis plusieurs années, plus de la moitié des quantités consommées au niveau national par l'importation de produits finis et non pas par des produits repris chez le raffineur local. Cette situation a eu lieu dans la cadre de la liberté du commerce extérieur institué depuis 1993 et s'est développée après l'incendie survenu au niveau de la raffinerie locale, en 2002, amenant à la suspension des droits de douane à l'importation depuis cette date sur les produits pétroliers raffinés. En outre, l'arrêt d'activité du raffineur local, qui prévaut depuis aout 2015, a accentué cette situation marquant une dépendance totale des importations de produits finis pour l'approvisionnement du marché intérieur.

124. Par ailleurs, les textes en vigueur ne précisent pas la notion de stocks de sécurité pour en fixer le contenu et les modalités de leur constitution. Ainsi, dans la pratique, les jaugeages effectués par les services du ministère de l'énergie concernent les quantités stockées dans les bacs des opérateurs qui sont considérées par ces services comme des stocks de sécurité. En réalité, ces stocks sont plutôt des stocks outil constitués pour les besoins d'exploitation commerciale des opérateurs. Les jaugeages effectués visent, en effet, de s'enquérir du niveau d'autonomie constitué par les stocks outil des opérateurs. Les deux stocks : outil et de sécurité, se trouvent ainsi confondus, sachant qu'en principe, ces derniers ne doivent être entamés que sur autorisation du ministère chargé de l'énergie comme prévu par la réglementation.

125. De même, les produits pétroliers concernés par l'obligation de stockage ne sont pas précisés. La réglementation prévoit de manière générale, des stocks de produits finis sans préciser lesquels. La seule précision concerne, d'une part les repreneurs en raffinerie autres que les centres emplisseurs et les centres emplisseurs d'autre part. Cette disposition laisse ambiguë l'étendue des produits concernés par l'obligation de stockage. En effet, en se référant à l'article 3 du Dahir portant loi n°1-72-255 du 22 février 1973 sus-mentionné, l'expression « hydrocarbures raffinés » englobe tous les produits pétroliers liquides ou gazeux dérivés du pétrole brut et du gaz naturel, ce qui ne précise pas les produits soumis à l'obligation de stockage.

126. En pratique, en plus du pétrole brut, le ministère de l'énergie assure le suivi des stocks du gasoil, du supercarburant, du fuel, du carburacteur et du butane.

127. Pour les raffineurs, la réglementation prévoit un stock de sécurité en pétrole brut équivalent à 30 jours de leurs ventes en produits finis sur le marché intérieur. L'équivalence entre les quantités de produits finis et celles en pétrole brut correspondant nécessitent des formules de conversion qui doivent être précisées dans la réglementation pour rendre cette disposition applicable. Par ailleurs, le raffineur national opère, également, en tant qu'importateur de produits finis qui sont mis sur le marché national sans différenciation avec ceux issus du raffinage local et pour lesquels, l'obligation de stockage est celle des repreneurs en raffinerie, soit 60 jours de ventes de produits finis.

128. A signaler que la situation d'arrêt d'activité du raffineur local qui assurait environ 48 % de l'approvisionnement du marché comporte un risque important sur la sécurité de l'approvisionnement du marché en créant une situation de dépendance accrue vis-à-vis de l'extérieur en matière de produits finis. Cette situation est d'autant plus critique que les capacités de réception au niveau des ports et celles de stockage chez les distributeurs restent limitées.

### **2.3.2. Suivi et contrôle**

129. En pratique, le suivi des stocks de sécurité des produits pétroliers s'effectue de deux manières. Pour les produits finis liquides (gasoil, supercarburant, fuel et carburacteur), il s'effectue sur la base d'un jaugeage mensuel effectué par des agents du ministère de l'énergie. Pour le pétrole brut et le butane, il se fait sur la base de déclarations mensuelles du raffineur et des centres emplisseurs.

#### **a. Produits liquides**

130. Concernant le jaugeage, il se fait à une date fixe du mois qui est communiquée aux opérateurs. Il permet de renseigner sur l'état des stocks à un instant du mois sans fournir une information suffisante sur leur situation et leur variation au cours du mois. Cette variation peut masquer des niveaux critiques de stocks que le système de jaugeage mensuel à une date fixe ne pourrait révéler. Ces situations peuvent comporter des risques sur l'approvisionnement du marché, non appréhendés par le système actuel de suivi. D'ailleurs, pendant longtemps le jaugeage s'effectuait deux fois par mois pour mieux appréhender la situation des stocks.

131. Le jaugeage est effectué par des agents non assermentés du ministère de l'énergie par les moyens des opérateurs. À côté de leurs fonctions principales, ces agents effectuent le jaugeage en se limitant à relever les quantités disponibles dans les bacs des opérateurs pétroliers sans établir de PV et sans en réserver les suites prévues par la législation.

132. Cette procédure montre que le système de contrôle actuel n'est pas en mesure de prévenir de manière raisonnable les situations critiques relatives au niveau des stocks de sécurité.

133. Par ailleurs, sachant que les niveaux des stocks sont généralement inférieurs aux obligations réglementaires pour l'essentiel des produits, les jaugeages ne sont pas effectués dans le sens de contrôler et de constater les infractions aux obligations de stockage mais se réduisent plutôt à un simple relevé d'informations sur les stocks disponibles.

134. Au niveau des régions, les stocks en super, gasoil et fuel ne sont pas suivis pour vérifier la conformité aux obligations de stockage régional.

## **b. Pétrole brut et GPL**

135. Pour ces deux matières, le suivi des stocks se fait sur la base des déclarations du raffineur national et des centres emplisseurs pour le gaz butane. Il n'existe pas de système de contrôle de ces stocks physiquement chez ces opérateurs et les déclarations reçues par le ministère de l'énergie ne sont pas vérifiées.
136. Les déclarations servent plus pour les statistiques de l'administration sur le secteur que pour des besoins de contrôle.

## **c. Capacités de stockage**

137. La constitution des stocks de sécurité suppose un double investissement dans les capacités de stockage et dans les quantités à stocker.
138. Les capacités de stockage constituent, en effet, un préalable essentiel pour se conformer à la législation en matière de stockage de sécurité.
139. En plus, le suivi de leur évolution n'est pas maîtrisé par le ministère de l'énergie. Ainsi, celui-ci ne dispose pas de situations précises sur l'état de certains équipements de stockage disponibles (capacités installées, capacités utiles, capacités hors usage...) comme il n'est pas toujours informé sur leur évolution ou sur les projets de leur extension, rénovation...
140. La réglementation ne fait pas, d'ailleurs, de la déclaration des capacités de stockage une obligation. Elle ne l'a fait que ponctuellement à l'occasion des arrêtés sur les stocks de sécurité des produits pétroliers en 1977 et 2008. En effet, au-delà des autorisations exigées pour installer de nouvelles capacités, les opérateurs n'ont pas d'obligation de déclarer à l'administration de tutelle la situation de leurs capacités de manière périodique.

### **2.3.3. Investissement dans les capacités de stockage**

141. L'état des lieux des capacités de stockage et de leur évolution montre une insuffisance pour l'essentiel des produits pétroliers. Cette évolution révèle que ces capacités n'ont pas connu de développement significatif malgré certaines extensions enregistrées au cours des dernières années. En effet, l'essentiel de ces capacités existe depuis plusieurs années et leur extension reste insuffisante.
142. Les effets de cette situation de sous-investissement en capacités de stockage ont été atténués par le ralentissement de la progression de la consommation des produits pétroliers durant les dernières années. Ainsi, à partir de 2012, l'évolution de la consommation<sup>9</sup> n'a progressé que de 2,3 % par an, en moyenne, alors qu'elle était de 6 % par an, en moyenne, durant la période 2002-2012<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Il s'agit de la consommation des produits pétroliers principaux : gasoil, butane, supercarburant, fuel et carburéacteur

<sup>10</sup> Source : Revue de l'Agence internationale de l'énergie sur la politique énergétique au Maroc, 2014.

143. Cependant, cette situation peut changer et la consommation peut retrouver des niveaux exigeant des capacités de stockage supplémentaires pour y faire face. En fait, selon les projections du ministère de l'énergie, la demande en produits énergétiques, dont les produits pétroliers constituent la part la plus importante (61 % en 2013), est appelée à évoluer d'environ 6 % par an, ce qui n'est pas sans implications sur les capacités de stockage des produits pétroliers.
144. Par ailleurs, pour certains produits, en plus des insuffisances des capacités de stockage, celles-ci sont concentrées sur un nombre réduit de distributeurs ce qui augmente le risque de rupture des stocks de ces produits. Il s'agit des capacités de stockage du fuel détenues quasi-exclusivement par un seul opérateur totalisant plus de 97 % de ces capacités<sup>11</sup>. De même, les capacités de stockage du carburacteur appartiennent pour plus de 72 % à deux opérateurs.

#### **2.3.4. Mécanismes de financement**

145. L'insuffisance de l'investissement dans les capacités de stockage et dans la constitution des stocks montre que les mécanismes mis en place pour inciter les opérateurs à développer les capacités de stockage et à constituer les stocks réglementaires n'ont pas permis de résorber le déficit enregistré.
146. En effet, le système de ristourne, cité ci-haut, n'a pas fonctionné et le système de la "marge spéciale de constitution des stocks" a permis aux sociétés pétrolières de collecter des montants importants qui n'ont pas été investis conformément à leur objet. Depuis son institution, en 1980, cette prime a permis, selon le ministère de l'énergie, à ces sociétés de collecter un montant de plus de 3MMDH. A partir de 1997, cette prime a été gelée pour les produits pétroliers liquides puis supprimée en 2008 et continue à être collectée pour le gaz butane à raison de 30 DH/T.
147. Selon la réglementation, ces fonds qui demeurent inutilisés pour leur objectif, constituent des dettes à long terme au profit de la Caisse de compensation sans qu'ils puissent être récupérés par les pouvoirs publics.
148. Face à cette situation, il n'a pas été développé d'alternatifs aux mécanismes expérimentés pour pallier la problématique de stockage.

#### **2.3.5. Répartition régionale des stocks**

149. L'obligation de stockage régional est basée sur le découpage territorial administratif des régions qui ne répond pas nécessairement à un objectif de répartition géographique équilibrée des stocks. En effet, cette répartition devrait tenir compte de critères servant au mieux l'objectif de sécurité de l'approvisionnement dans des conditions économiques optimales. A l'inverse, soumettre cette obligation à une logique de découpage territorial peut aboutir à des situations non optimisées. C'est le cas, à titre d'exemple, de régions

---

<sup>11</sup> Ces données concernent les distributeurs de produits pétroliers. Elles n'englobent pas les capacités détenues par le raffineur qui sont de 165.000 T.

géographiquement proches dont l'une dispose de capacités de stockage et de stocks pouvant couvrir normalement les autres régions.

150. Cette disposition est d'autant moins optimale que le stockage de sécurité implique des investissements importants en capacités de stockage et en produits à stocker d'où la nécessité de soumettre la répartition géographique à une logique tenant en compte la sécurité de l'approvisionnement et la maîtrise des coûts de stockage.
151. A ce niveau, le Dahir n° 1-76-294 du 16 février 1977 avait apporté une modification à la loi relative aux stocks de sécurité attribuant à l'autorité réglementaire le pouvoir de fixer la répartition territoriale des dépôts de stockage qui peut être différente de l'organisation régionale. Cependant, les textes réglementaires pris dans ce sens ont simplement lié cette disposition au découpage administratif régional.

### **2.3.6. Risques liés à la nouvelle conjoncture**

152. Le secteur des produits pétroliers a été marqué durant l'année 2015 par deux événements majeurs qui ne sont pas sans implications sur le système et la situation des stocks de sécurité. Il s'agit de l'arrêt d'activité de la raffinerie locale à partir de juillet 2015 et de la libéralisation des prix des produits pétroliers à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2015<sup>12</sup>. Cette raffinerie qui approvisionnait le marché national à raison de 48 % avant son arrêt, est en liquidation judiciaire. Ses activités n'ont pas repris et les perspectives de reprise ne sont pas encore claires.
153. En conséquence, à partir de l'été 2015, le marché national est approvisionné exclusivement par l'importation de produits raffinés.
154. Cette situation ajoute une pression supplémentaire sur les stocks de sécurité qui souffraient déjà de déficit par rapport aux obligations réglementaires et aux niveaux recommandés par les instances internationales.
155. En outre, la libéralisation des prix des produits pétroliers peut avoir des conséquences sur l'approvisionnement du marché. Pour accompagner cette libéralisation, le gouvernement a signé, le 26 décembre 2014, avec les opérateurs pétroliers, un accord d'homologation des prix des produits pétroliers. Cet accord prévoit parmi les engagements des opérateurs pétroliers d'assurer l'approvisionnement du pays dans les meilleures conditions sans les préciser. De même, ces opérateurs se sont engagés à créer de nouvelles capacités de réception et de stockage des produits pétroliers. De sa part, le gouvernement s'engage au développement des infrastructures portuaires et à soutenir la création de nouvelles capacités de réception et de stockage des produits pétroliers.
156. Cependant, ces engagements restent imprécis. En effet, ils ne sont ni quantifiés, ni répartis par opérateur, région, produit... et non cadrés par un échéancier de réalisation, ce qui n'est pas de nature à favoriser le suivi de la réalisation de ces engagements.

---

<sup>12</sup> Le butane n'est pas concerné par cette libéralisation et son prix continue à être administré

## 2.4. Benchmark

### 2.4.1. Obligations de stockage

157. Pour prévenir les difficultés d'approvisionnement en produits pétroliers qui peuvent provoquer des situations de crise, la majorité des pays et des groupements ont adopté des législations imposant la constitution et la conservation permanente de stocks de sécurité en ces produits. Certains groupements régionaux en ont fait également une obligation commune des Etats membres. Il s'agit particulièrement de l'Union Européenne.
158. Pour appréhender la question des niveaux opportuns de stocks de sécurité, il a été jugé plus adéquat de s'inspirer du système international prévu par l'AIE et celui de l'Union Européenne qui s'apparente le mieux au cas marocain eu égard, particulièrement, à la situation du Maroc en tant que pays importateur de produits pétroliers qui est commune à l'essentiel des pays de l'Union.
159. Au niveau mondial, l'AIE incite les pays à conserver 90 jours d'importations nettes de l'année civile précédente, sans contrainte sur la nature des produits à stocker.
160. Pour les pays membres de l'Union Européenne, l'obligation est de maintenir, à leur profit et de façon permanente, un niveau de stocks pétroliers équivalent à au moins la plus grande des quantités représentées par<sup>13</sup> :
- soit 90 jours d'importations journalières moyennes nettes ;
  - soit 61 jours de consommation intérieure journalière moyenne.
161. La directive européenne 2009/119/CE relative à l'obligation de stockage a eu comme objectif de converger vers le système prévu par l'AIE sur le plan des niveaux des stocks exigés, mais également en ce qui concerne la définition de l'obligation et la méthodologie de comptabilisation des stocks. Par ailleurs, cette directive introduit la notion de stocks spécifiques détenus en propriété au sein d'une entité centrale de stockage (ECS) et institue l'existence d'un comité dont la mission est d'assister la commission européenne dans le domaine des stocks stratégiques, en cas de crise tout particulièrement.
162. Les deux systèmes de l'AIE et de l'Europe apportent une définition précise des stocks concernés par l'obligation ainsi que leur composition (brut, produits finis concernés). Ils prévoient aussi les méthodes de comptabilisation de ces stocks en mentionnant, de manière exhaustive, les quantités prises en compte dans le calcul des stocks, celles qui en sont exclues ainsi que les facteurs de conversion entre produits finis et pétrole brut<sup>14</sup>.
163. De manière globale, au niveau du système marocain, le niveau des stocks de sécurité exigé par la réglementation s'apparente quasiment à la deuxième option d'obligation du système de l'Union Européenne soit l'équivalent de 61 jours de consommation intérieure, basée sur les données de l'année précédant celle concernée. Cependant, sachant que la législation européenne exige la plus grande des valeurs entre 90 jours d'importations ou 61 jours de la consommation intérieure, la situation du Maroc correspondrait plutôt à 90 jours d'importation. Dans ce cas, il serait conforme aux exigences de l'AIE qui incite, elle aussi, à maintenir 90 jours d'importations.

---

<sup>13</sup> Directive 2009/119/CE du Conseil de l'Europe du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers

<sup>14</sup> Annexe III de la Directive européenne 2009/119/CE : méthodes de calcul du niveau de stocks détenus

164. Par ailleurs, par rapport au système de l'Union Européenne et de l'AIE, la réglementation marocaine manque de précision sur les obligations de stockage. Ainsi, elle ne précise pas les produits concernés, les stocks retenus pour la vérification du respect des obligations, les méthodes de comptabilisation, les facteurs de conversion, les possibilités de substitution...
165. De même, cette obligation n'est pas précisée quant au mode de conversion des ventes de produits finis à leur équivalent en pétrole brut, ni les stocks concernés, la comptabilisation ou non des produits semi-finis ou en cours...
166. Le tableau n°14 ci-dessous présente l'équivalent des stocks disponibles pour les pays membres de l'AIE en nombre de jours d'importations nettes et leur répartition entre ceux détenus par l'Etat et ceux constitués par les opérateurs privés. Il montre que l'obligation de 90 j de stock est largement dépassée par la quasi-totalité des pays. A l'échelle globale de ces pays, l'obligation est dépassée de plus de 107 j soit plus du double. Le seul pays non conforme à l'obligation est l'Australie avec 56 j.

**Tableau n° 14. Situation du stockage des produits pétroliers dans le monde (en jours)**

	<b>Stock chez les opérateurs privés</b>	<b>Stock détenu par l'Etat</b>	<b>Stock global</b>
Etats Unis	208	140	348
Estonie	78	243	321
Corée	161	137	298
Finlande	126	121	248
Hollande	146	64	210
Royaume Uni	187	0	187
Belgique	82	96	177
Suisse	175	0	175
Japon	71	98	168
Slovaquie	54	97	151
Allemagne	40	108	148
Hongrie	53	94	146
Suède	140	0	140
République Chèque	40	97	138
Espagne	76	56	132
Pologne	107	23	130
Autriche	30	98	127
Irlande	32	92	124
Grèce	123	0	123
Italie	118	2	121
France	39	77	116
Portugal	67	38	106
Nouvelle Zélande	84	19	104
Luxembourg	99	0	99
Turquie	99	0	99
Australie	56	0	56
<b>Total AIE</b>	<b>114</b>	<b>83</b>	<b>197</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>58 %</b>	<b>42 %</b>	<b>-</b>

Source : AIE, mise à jour du 15 septembre 2015

NB : non compris les pays exportateurs nets (Canada, Norvège et Danemark) ; stocks calculés sur la base des importations nettes de l'année précédente en utilisant la méthode de l'AIE

167. Ces niveaux montrent, qu'à fin 2015, la situation au Maroc, comptant 24 j en gasoil, 35j en supercarburant, 5 j en fuel, 28 j en butane et 19 j en carburéacteur, reste en deçà des niveaux des stocks de sécurité constitués par l'essentiel des pays.
168. Il est à préciser à ce niveau, que le Maroc présente un bouquet énergétique dont la part du pétrole est la plus importante par rapport à tous les pays membres de l'AIE avec 67 % de l'approvisionnement total en énergie primaire (ATEP). En effet, la part du pétrole dans l'ATEP de la quasi-totalité de ces pays ne dépasse pas 50 %. Ceci rend le stockage de sécurité des produits pétroliers plus essentiel pour la Maroc.

#### 2.4.2. Modes de stockage

169. La constitution des stocks de sécurité ou stocks stratégiques se fait à travers divers modes qui diffèrent selon le détenteur des stocks (Etat/privés) et de leur gestionnaire. On distingue généralement trois principaux modes, parfois complémentaires dans un même pays :
- **les stocks privés** : Dans ce système, les opérateurs s'acquittent individuellement de leur obligation de stockage, en propre ou par mise à disposition d'un autre opérateur sous forme de contrat de « réservation ». C'est le cas, à titre d'exemple, des pays suivants : l'Angleterre, l'Australie, le Canada, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, la Suède, la Suisse et la Turquie.
  - **les stocks d'État** : Dans ce cas, le produit est financé par le budget de l'État qui exerce un contrôle absolu. C'est le cas principalement des États-Unis, de la Finlande, de l'Allemagne jusqu'en 1998, la Bulgarie, la Nouvelle Zélande, la république Tchèque et la Slovaquie.
  - **les stocks d'agence** : l'obligation est assurée par une agence qui est un organisme de droit public ou privé (société, agence, association...). Les opérateurs versent à l'agence une rémunération pour lui permettre d'assumer ses charges. Ce mode est utilisé par les pays suivants : l'Allemagne, Chypre, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie et la Slovaquie.
170. A côté de ces modes principaux, plusieurs pays ont choisi de coupler deux modes pour en faire un système complémentaire. Il s'agit des cas suivants :
- **Système avec stocks privés et stocks d'Etat** : dans ce système, les stocks sont répartis entre l'Etat qui assure une partie et les opérateurs privés qui ont l'obligation de détenir un niveau déterminé de stocks de façon à se partager l'effort de stockage. Ce système est utilisé par des pays comme le Japon, la république de Corée, l'Irlande et la Pologne.
  - **Système avec stocks d'agence et stocks privés** : l'obligation de stockage est en partie prise en charge par les opérateurs privés directement. Le reste étant constitué au niveau d'une agence dédiée à l'effet de stockage pour le compte des opérateurs privés. Ce système est utilisé par plusieurs pays européens non producteurs de pétrole comme la France, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Belgique, la Finlande, le Danemark et l'Autriche.

171. Il ressort du tableau n° 14, ci-dessus, que la majorité des pays membres de l'AIE sont dans un mode de stockage mixte entre l'Etat et les industriels privés. Globalement, 58 % des stocks sont détenus par l'Etat et 42 % par les opérateurs privés. En nombre, sept pays sur 26 sont en mode de stocks détenus exclusivement par le privé.

172. Il est à signaler qu'en plus des systèmes de stockage stratégique que chaque pays adopte pour assurer son approvisionnement ou se prémunir contre des situations de crises, plusieurs pays concluent des accords permettant de mutualiser leurs stocks. Les cas suivants peuvent être cités à titre d'exemple :

- Accord entre le Japon, la Nouvelle Zélande et la Corée du Sud
- Accord entre la France, l'Allemagne et l'Italie

### 2.4.3. Modes de pilotage et de contrôle du système

173. Il existe différents modes de pilotage et de contrôle du système des stocks stratégiques dépendent du mode adopté par chaque pays pour la constitution de ces stocks.

174. Ainsi, dans le mode des stocks d'Etat, le pilotage est assuré directement par ce dernier qui exerce également un contrôle absolu sur ses propres stocks.

175. Pour le mode des stocks privés, les pouvoirs publics exigent des opérateurs privés une information suffisante et régulière sur les stocks permettant un suivi rapproché de leur situation (niveau, localisation, composition...).

176. A ce niveau, le mode de stockage mixte entre stocks privés et stocks d'agence paraît intéressant et pourrait présenter une voie à considérer pour le cas marocain. Dans ce sens, certains éléments du système français sont présentés dans l'encadré suivant.

#### **Encadré n° 1. Système de stockage stratégique des produits pétroliers en France<sup>15</sup>**

Le système de stockage stratégique, en France, est organisé selon un mode de stocks d'agence complétés par les stocks propres des opérateurs. La gestion de ce système se base sur une gouvernance tripartite faisant intervenir l'Etat, un couple décideur/opérationnel et les opérateurs pétroliers. Le couple décideur/opérationnel est constitué du Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) et de la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS).

Une partie de l'obligation de stockage est assurée en propre par les opérateurs pétroliers. L'autre partie est confiée au CPSSP qui délègue la gestion opérationnelle de sa mission à la SAGESS. Le CPSSP et la SAGESS peuvent, ensemble, être considérés en France comme une agence nationale de stockage.

L'obligation est couverte par les opérateurs pétroliers qui ont le choix de déléguer 56% ou 90% de leur obligation au CPSSP, le solde étant de leur responsabilité propre. Pour les stocks dont le CPSSP a la responsabilité, il peut s'appuyer soit sur ceux détenus en propre par la SAGESS, soit sur des stocks mis à sa disposition par des opérateurs.

#### **Le CPSSP**

<sup>15</sup> Source : site web de la SAGESS : <http://www.sagess.fr>

Le CPSSP a, pour mission exclusive, la constitution et la conservation de stocks de pétrole brut et de produits pétroliers pour couvrir la part de l'obligation des opérateurs pétroliers que ceux-ci lui ont déléguée de par la loi. La SAGESS effectue pour le compte du CPSSP et en son nom la gestion administrative et opérationnelle de l'obligation de stocks stratégiques qui lui incombe.

### **La SAGESS**

La SAGESS, mandatée par le CPSSP, a pour mission de constituer et conserver des stocks stratégiques de produits pétroliers afin de répondre aux obligations définies par les normes nationales et internationales. Les objectifs de la SAGESS sont notamment d'assurer un meilleur contrôle du respect de ces obligations, une répartition géographique des stocks de réserve, et d'améliorer la sécurité des approvisionnements en cas de crise internationale ou intérieure.

### **Le répertoire des stocks de sécurité**

Le répertoire des stocks de sécurité est le document par lequel l'opérateur rend compte de la manière dont il couvre son obligation de stockage stratégique. Un extrait en est transmis annuellement au ministère chargé des hydrocarbures qui peut le demander à n'importe quelle date antérieure de 5 ans à la date de la demande.

### **Le plan de localisation des stocks de sécurité**

Les stocks sont répartis géographiquement conformément à un plan annuel de localisation des stocks approuvé par une commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures (CIDH).

C'est une déclaration prévisionnelle, au moyen de laquelle, l'opérateur soumis à obligation de stockage stratégique renseigne sur la répartition géographique de ses stocks.

### **Le contrôle**

L'existence de ces stocks est l'objet de contrôles permanents sur pièces, au vu de déclarations que les opérateurs sont tenus d'adresser mensuellement au ministère chargé des hydrocarbures et au CPSSP et sur place, par des agents assermentés du ministère en charge de l'économie, des finances et de l'industrie.

En cas de manquement, quelle que soit l'origine de l'infraction relevée (sur déclaration mensuelle ou lors d'un contrôle sur site), le ministre chargé des hydrocarbures, après avoir pris connaissance des arguments de la société contrevenante et sur avis de la CIDH, qui détermine le niveau de sanction financière, peut prendre une décision enjoignant à la société de payer une amende.

Le dispositif est dissuasif car le montant maximal de l'amende représente environ 50 fois le coût évité, c'est-à-dire l'économie réalisée sur la base de la rémunération officielle fixée par le CPSSP pour les stocks mis à disposition.

### **Le financement**

Les stocks de réserve sont financés par une redevance payée par les distributeurs pétroliers (et donc en définitive par le consommateur). Cette redevance est d'environ 0,003 Euro par litre mis à la consommation.

## **2.4.4. Utilisation des stocks de sécurité**

177. La décision d'entamer les stocks de sécurité est généralement placée à un haut niveau de l'Etat. Elle est prévue à titre exceptionnel dans des situations extrêmes induisant une

rupture grave des approvisionnements liée à une grave crise internationale (guerre, catastrophe naturelle, boycott d'un pays producteur, crise pétrolière...). Ainsi, pour les pays de l'UE, cette décision est prise par le gouvernement du pays concerné en concertation avec l'AIE et l'Union européenne. A titre d'exemple, le dernier recours exceptionnel de la France à ses stocks stratégiques remonte à 2005, dans les semaines qui ont suivi l'ouragan Katrina. Les États-Unis avaient alors fait appel à la solidarité de leurs partenaires de l'AIE pour pallier les destructions des terminaux pétroliers du golfe du Mexique.

## 2.5. Recommandations

178. La situation des stocks de sécurité des produits pétroliers montre un déficit structurel par rapport aux niveaux requis par la réglementation nationale et la pratique internationale. Cette situation est accentuée par l'état actuel du marché qui est approvisionné exclusivement par l'importation de produits raffinés après l'arrêt d'activité du raffineur local.
179. Le diagnostic montre également un déficit important en capacités de stockage et un investissement insuffisant dans leur développement.
180. Les mécanismes d'incitation à l'investissement dans les capacités de stockage et dans la constitution des stocks, testés dans le passé, n'ont pas réussi à dépasser cette situation.
181. Tenant compte de ces éléments, il est urgent de mettre en place une stratégie de développement des stocks de sécurité des produits pétroliers basée sur :
  - Un objectif à moyen terme visant d'atteindre, en dehors des stocks outils chez les opérateurs, un niveau de stock de sécurité équivalent à 30 jours de consommation en produits raffinés à constituer par les opérateurs. Cet objectif peut être inscrit dans le cadre d'un contrat programme entre l'Etat et les opérateurs sur la base d'un échéancier convenu ;
  - Un objectif à plus long terme visant d'atteindre les niveaux requis par l'AIE en la matière. Pour atteindre cet objectif, les modes de constitution des stocks de sécurité cités dans le benchmark, présenté ci-haut, peuvent constituer une source d'inspiration. Il est, ainsi, recommandé d'étudier l'opportunité de réaliser une partie des obligations de stockage de sécurité dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les opérateurs pétroliers. Ce partenariat peut prendre la forme d'une société d'économie mixte. Dans ce cadre, les montants accumulés à travers la marge spéciale de constitution des stocks peuvent servir pour le financement d'un projet portant sur le développement d'infrastructures dédiées au stockage des produits pétroliers liquides et gazeux.
  -
182. Le pilotage de ce système peut être confié à un organisme représentant l'Etat et les professionnels du secteur dont la mission serait de décider sur les stocks de sécurité à constituer et de suivre leur constitution.
183. Par ailleurs, la Cour des comptes recommande aux pouvoirs publics ce qui suit :

- prévoir la mise en œuvre d'infrastructures importantes, notamment des ports pouvant accueillir des navires de grande capacité et les investissements connexes pour améliorer les capacités de réception et leur répartition sur le territoire national ;
- revoir la législation et la réglementation relatives aux stocks de sécurité des produits pétroliers pour apporter certaines précisions pour lever la confusion entre les stocks de sécurité et les stocks outils, déterminer de manière plus claire les produits concernés, les stocks pris en compte, la répartition territoriale...
- améliorer le système de suivi des stocks de sécurité chez les opérateurs en se basant sur un système d'information permettant de renseigner de manière continue sur l'état des stocks et de prévenir les situations critiques.



### III. Produits alimentaires

184. Les produits alimentaires soumis aux obligations de stockage selon la réglementation en vigueur, sont les céréales et le sucre<sup>16</sup>. En plus du sucre, pour appréhender cette catégorie de produits, cette partie traite, pour les céréales, uniquement les stocks de blé tendre comme produit le plus déterminant dans la sécurité alimentaire, représentant plus des deux tiers des écrasements industriels de céréales.

#### 3.1. Le blé tendre

185. Cette partie traite du blé tendre comme principale céréale produisant l'essentiel de la consommation nationale en farine et dérivés.

186. Il est à rappeler que le marché du blé tendre est approvisionné en priorité par la production nationale dont la part varie selon la campagne agricole conditionnant le niveau de la récolte. En complément à cette production, il est fait recours, chaque année, à des importations qui sont libres et effectuées exclusivement par des opérateurs privés dans le cadre du droit commun. Des contingents d'importation de blé tendre à tarifs douaniers préférentiels sont accordés à l'Union Européenne et aux Etats Unis d'Amérique<sup>17</sup> dans le cadre des accords de libre-échange conclus avec le Maroc. L'importation de ces contingents est exécutée par les opérateurs privés dans le cadre d'appels d'offres lancés et gérés par l'ONICL.

187. Il importe de préciser que le marché de la farine comporte un marché libre, comptant pour environ 80 % du total de la consommation nationale, dans lequel les prix des farines ne sont pas règlementés et un marché des farines subventionnées dont les prix de vente, les marges et la distribution et l'éligibilité sont fixés par les pouvoirs publics<sup>18</sup>.

188. Le système d'approvisionnement en vigueur utilise des instruments pour protéger la commercialisation de la récolte nationale en recourant, si besoin, à l'augmentation des droits à l'importation.

189. Les importations sont libres et entièrement réalisées par le secteur privé. Les importateurs privés décident de l'opportunité, du type de produit et de son origine selon les besoins du marché et la concurrence. Afin de permettre à l'ONICL de suivre l'approvisionnement du pays à partir des importations, la loi 12-94 oblige les importateurs de déclarer au préalable leur importation à l'ONICL, et ce avec dépôt de

---

<sup>16</sup> Les obligations de stockage portaient dans le passé également sur les huiles alimentaires. Les dispositions relatives à ces produits, prévues par l'arrêté du ministre du commerce n° 304-96 du 6 février 1996 relatif aux stocks de sécurité des huiles alimentaires de graines, ont été abrogées par l'arrêté n° 1520-00 du 20 octobre 2000 suite à la libéralisation des prix des huiles alimentaires en 2000.

<sup>17</sup> Les accords de libre-échange avec les USA et l'UE prévoient des contingents annuels de blé tendre qui peuvent être importés avec des conditions tarifaires avantageuses par rapport au régime normal.

<sup>18</sup> Il s'agit de contingents annuels de farine vendue à un prix subventionné et destinée aux populations nécessiteuses selon une répartition entre les provinces basée sur le niveau de pauvreté.

caution de bonne exécution. Ils sont tenus de réaliser leur engagement d'importation sous peine d'exécution de leur caution.

## **Encadré n° 2. Instrument de gestion de l'approvisionnement en blé tendre**

### **Prime de magasinage**

Les organismes stockeurs, tels que définis à l'article premier de la loi n° 12-94, sont éligibles à une prime de magasinage. Elle est fixée, pour chaque campagne, par arrêté conjoint des ministres des finances et de l'agriculture relatif au prix de référence et aux primes de magasinage du blé tendre de la récolte nationale. Durant les dernières campagnes, elle a été de 2 DH/q par quinzaine sur les quantités de blé tendre de production nationale de la récolte acquises durant la période de collecte primable (généralement entre juin et septembre) et mises en stock au niveau des magasins ou des silos.

### **Subvention forfaitaire**

Les quantités de blé tendre de production nationale, acquises et déclarées à l'ONICL durant la période de collecte de la production nationale (du 1er juin au 15 septembre), bénéficient d'une subvention forfaitaire au quintal collecté. Celle-ci correspond à la différence entre le prix référentiel d'achat de la production nationale (fixé annuellement par arrêté du ministre de l'agriculture, pour une qualité standard, toutes taxes, charges et marges incluses, rendu moulin) et le prix formulaire rendu moulin pour la fabrication des farines libres commercialisées sur le marché intérieur.

Le Gouvernement n'a plus recouru à cette subvention depuis 2013.

### **Restitution à l'importation**

Elle consiste à accorder une prime forfaitaire au quintal importé pour réduire le coût de revient à l'importation. Cette restitution est généralement accordée quand les prix mondiaux se situent à des niveaux très élevés et pour lesquels la suspension de droit d'importation reste insuffisante pour prévenir tout risque d'augmentation de prix des blés importés, et donc des farines à l'intérieur du pays.

### **Tarifs douaniers**

En vue de soutenir la production nationale, des droits de douane sont appliqués. En fonction des campagnes agricoles, ils sont maintenus, augmentés ou suspendus pendant des périodes pour encourager ou dissuader les importations.

Les ajustements à la hausse sont généralement opérés au moment où les cours internationaux sont bas pour ne pas favoriser les importations aux dépens de la production nationale.

### **Cas des farines subventionnées**

Pour ces farines, l'Administration fixe, pour chaque campagne, les conditions d'achat, de vente et d'utilisation du blé tendre destiné à leur fabrication. Elle représente un volume d'environ 9 millions Qx/an réparti selon un système de contingentement entre les communes du Royaume. Son prix de vente au consommateur est fixe et sa fabrication s'opère dans le cadre d'appels d'offres organisés par l'ONICL sur la base des meilleures offres sous forme de différentiel en plus ou en moins du prix de référence (prix de cession à la minoterie industrielle) fixé, pour chaque campagne, par arrêté conjoint des ministres en charge de l'intérieur, des finances et de l'agriculture, pour le blé destiné à cette farine.

### 3.1.1. Cadre juridique

190. Le marché des céréales au Maroc est régi par la loi n°12-94 du 22 février 1995 relative à l'Office interprofessionnel des céréales et des légumineuses (ONICL) et à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses. Ce texte a chargé l'ONICL, entre autres, de constituer ou de faire constituer un stock de sécurité en céréales. Ainsi, cet office peut demander aux opérateurs dans le marché des céréales de procéder pour son compte, à des opérations d'achat, de détention et de vente de céréales dont ils assument la responsabilité de la conservation. Bien que le commerce des céréales soit libre, ces opérateurs ont l'obligation de communiquer à l'Office les opérations d'achat et de vente tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur.
191. La loi n°12-94 précitée dispose que la consistance, le mode de constitution et de financement du stock de sécurité des céréales sont fixés par voie réglementaire, ce qui a été prévu par l'article 11 du décret n°2-96-305 du 30 juin 1996 pris pour son application. Cet article a prévu que la consistance et le mode de constitution et de financement sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre chargé de l'agriculture en précisant que le coût du stockage est pris en charge par l'Etat. Cet arrêté conjoint n'a jamais été établi. En conséquence, la consistance et le mode de constitution et de financement des stocks de sécurité des céréales ne sont toujours pas fixés.
192. Cependant, il existe un dispositif réglementaire régissant les stocks de céréales dans l'objectif d'organiser le marché et d'assurer son approvisionnement régulier, sans toutefois, qu'il soit intégré dans le système ni dans la législation relative aux stocks de sécurité. Il s'agit particulièrement de l'arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, des finances et de l'agriculture 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 et de la décision conjointe des ministres des finances et de l'agriculture relative à la commercialisation du blé tendre de la production nationale se rapportant à chaque campagne agricole. S'ajoutent à ces textes, les circulaires en rapport avec l'activité de collecte du blé tendre de la production nationale, de l'importation, du stockage, etc.<sup>19</sup>.

### 3.1.2. Etat des lieux

193. En 2015, les intervenants dans le système de stockage des céréales sont :
- 280 organismes stockeurs (dont 8 coopératives) ;
  - 30 importateurs dont 10 réguliers ;
  - 164 minoteries industrielles.

---

<sup>19</sup> Circulaire de commercialisation, Circulaire de déclaration activité, Circulaire de déclaration des opérateurs, Circulaire de déclaration importation et exportation, Circulaire de gestion des importations - système régulation

194. Le stock pris en compte pour le calcul des stocks de sécurité, est celui détenu par les organismes stockeurs. Celui des minotiers est considéré comme un stock outil ou d'exploitation.
195. Le magasinage se fait dans les dépôts opérateurs déclarés à l'ONICL. Celui-ci dispose de capacités de stockage propres sous forme de silos dans les ports. Ces silos sont gérés par une filiale de l'ONICL, spécialisée dans cette activité qui est la Société des silos portuaires (SOSIPO). Ces silos sont installés dans les ports de Casablanca, Agadir, Safi et Nador pour une capacité totale de 150.000 T dont près de la moitié à Casablanca (70.000 T). Selon les responsables de l'ONICL, ils sont destinés plutôt au transit des céréales qu'au stockage proprement dit.
196. Le stockage est à la charge des opérateurs sauf pour la production nationale où il est rémunéré selon un barème fixé par arrêté conjoint des ministres en charge de l'intérieur, des finances et de l'agriculture. Cette rémunération du stockage concerne uniquement la période primable pour inciter les stockeurs à capter la production nationale durant cette période de récolte.

#### a. Evolution des stocks

197. Les stocks moyens disponibles chez les organismes stockeurs sont restés globalement stables sur la période 2011-2015 en variant entre 15 MQx et 17 MQx comme le montre le tableau suivant :

**Tableau n° 15. Evolution des stocks de blé tendre**

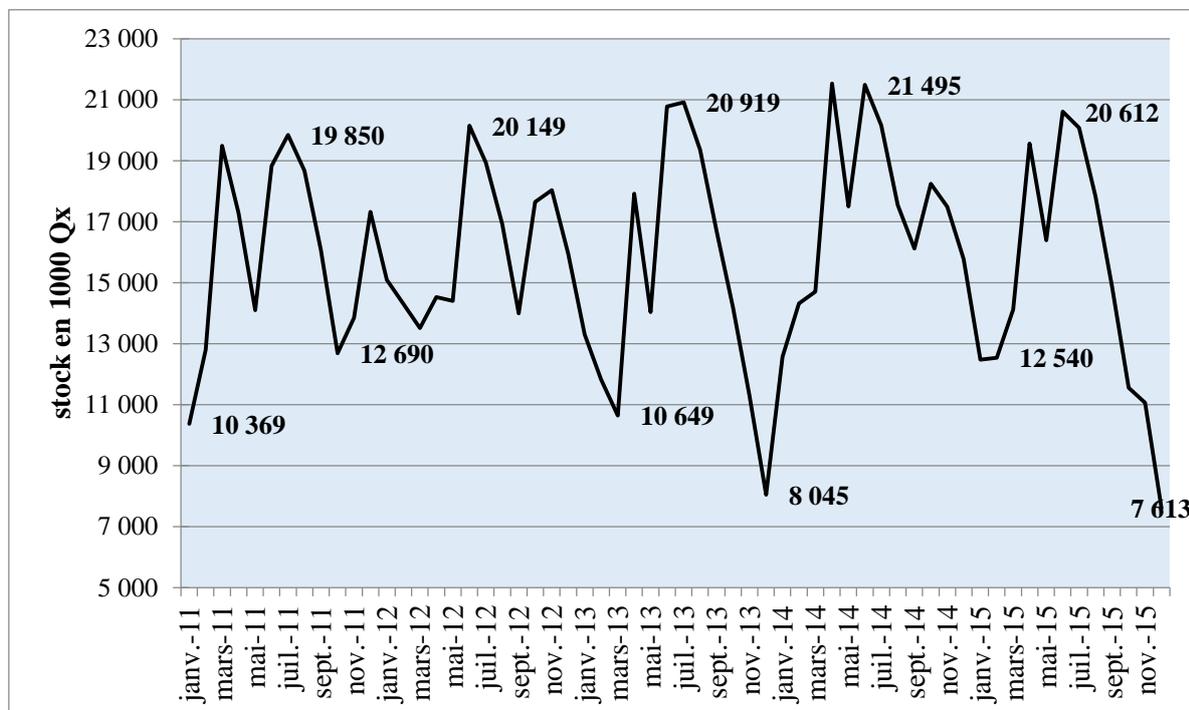
En 1000 Qx	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Moyenne mensuelle des stocks</b>	15 947	16 123	14 921	17 292	14 897
<b>Ecart type</b>	3 116	2 174	4 202	2 803	4 080

Source : ONICL

198. Rapporté à la consommation en blé tendre, les stocks mensuels sont restés à des niveaux satisfaisants se situant entre trois et quatre mois d'autonomie sur la période 2011-2014, comme le montre le tableau n°16. Il est à noter que, pour approcher la consommation mensuelle en blé tendre, et en l'absence de données directement utilisables, il a été fait recours aux données relatives à l'écrasement mensuel.
199. Au-delà de cette stabilité relative, ces données comportent des variations significatives entre les niveaux des stocks pour les mois d'une même année. Ainsi, le tableau n°16 ci-dessous, montre un écart type important entre les moyennes mensuelles de chaque année. Le plus important a été enregistré en 2013 avec plus de 4 MQx. Cette situation révèle que, pour certains mois, les stocks arrivent à des niveaux significativement bas par rapport à la moyenne de l'année. Ces fluctuations sont plus visibles à travers le graphique n°1 ci-dessous qui montre l'évolution des stocks mensuels sur la période 2011-2014. Il en ressort, en général, une variation importante entre les stocks mensuels mais également la présence de certaines périodes critiques de l'année caractérisées par une chute des stocks. Ces périodes coïncident généralement avec la période hivernale

contre des périodes estivales de grand stockage. Les niveaux les plus bas des stocks sont, ainsi, enregistrés aux mois de novembre et mars avec des situations particulières en mars et décembre 2013.

**Figure n° 1. Evolution des stocks de blé tendre**



200. En 2015, le stock moyen a été de 14,9 MQx pour un écrasement moyen mensuel (représentant la consommation en ce produit) de près de 4 MQx, ce qui offre une couverture de plus de 3,5 mois d'écrasement.

**Tableau n° 16. Evolution des stocks de blé tendre par rapport à la consommation**

	Ecrasement mensuel (en milliers de Qx)	Stock mensuel (en milliers de Qx)	Equivalent en jours (sur la base de l'année N-1)
<b>2011</b>	3 969	15 947	-
<b>2012</b>	4 162	16 123	122
<b>2013</b>	4 008	14 921	108
<b>2014</b>	3 995	17 292	129
<b>2015</b>	3 796	14 897	112

Source : ONICL ; traitement de la Cour des comptes

## b. Evolution des capacités de stockage

201. Les capacités de stockage de céréales constituent un facteur déterminant pour disposer de stocks de sécurité suffisants. On en distingue celles détenues par les commerçants et d'autres constituées par les coopératives. Les premières sont largement les plus importantes avec une moyenne de plus de 92 % sur la période 2011-2015, le reste, soit 8 % est détenu par les coopératives comme présenté dans le tableau n°17 ci-dessous.

202. A fin 2014, les capacités de stockage globales sont de plus de 53 MQx dont plus de 49 MQx de capacités opérationnelles. Le reste étant à l'arrêt. En 2015, la situation n'a pratiquement pas changé comptant des capacités opérationnelles de 50,7 MQx chez les organismes stockeurs.

**Tableau n° 17. Evolution des capacités de stockage des céréales (en milliers de Qx)**

	Commerçants			Coopératives			Total général
	Magasin	Silo	Total	Magasin	Silo	Total	
2011	27 499	12 933	40 432	2 221	2140	4 361	<b>44 792</b>
2012	30 068	13 832	43 900	2 208	2 028	4 236	<b>48 135</b>
2013	32 283	16 148	48 431	2 311	2 028	4 339	<b>52 770</b>
2014	33 088	15 592	48 680	2 314	2 208	4 522	<b>53 202</b>
2015	31 345	15 944	47 289	1 659	1 818	3 477	<b>50 765</b>

Source : ONICL

203. Bien que ces capacités de stockage constituent déjà des réservoirs importants pour contenir des stocks de sécurité suffisants, selon les responsables de l'ONICL, d'autres projets d'investissement dans des capacités nouvelles seraient envisagés notamment à Casablanca.

204. En dépit de leur importance, ces capacités se caractérisent par une concentration dans trois régions du centre-nord qui comptent environ 62 % des capacités globales. Il s'agit de la région de Fès-Boulmane, la région de Casablanca et la région de Doukkala-Abda<sup>20</sup> comme le montre le tableau suivant pour l'année 2015.

**Tableau n° 18. Répartition régionale des capacités de stockage de céréales (MQx)**

Région	Magasin	Silo	Total	Sous-total	%		
Fès Boulmane	11 598	2 874	14 472	31 317	62 %		
Casablanca	4 343	5 117	9 460				
Doukkala Abda	4 591	2 794	7 385				
Sous Massa Daraa	1 866	1 598	3 464	19 448	38 %		
Chaouia Ouardigha	2 514	2 620	5 134				
Gharb Chrarda Bni Hssain	2 581	390	2 971				
Tadla Azilal	620	550	1 170				
Meknès Tafilalt	1 286	968	2 254				
Oriental	1 033	636	1 669				
Tanger Tetouan	1 511	80	1 591				
Tensift Al Haouz	373	135	508				
Rabat Zemmour Zair	601	-	601				
Taza al Hoceima	-	-	-				
Autres régions (Sud)	86		86				
<b>Total général</b>	<b>33 003</b>	<b>17 762</b>	<b>50 765</b>				

Source : ONICL

<sup>20</sup> Ces régions correspondent au découpage régional en vigueur avant 2015.

### c. Importations du blé tendre

205. La même situation de concentration est relevée au niveau des importations qui s'effectuent essentiellement à travers le port de Casablanca par lequel ont transité près de 53 % des importations de blé tendre sur la période 2011-2014. En plus, près de 82 % des importations ont transité par les ports de Casablanca, d'Agadir et de Jorf Lasfar sur la même période comme présenté dans le tableau suivant.

**Tableau n° 19. Répartition des importations de blé tendre par port**

	<b>Moyenne sur 2011-2014</b>
<b>Casablanca</b>	52,7%
<b>Agadir</b>	16,6%
<b>Jorf Lasfar</b>	12,2%
<b>Nador</b>	4,7%
<b>Safi</b>	6,6%
<b>Tanger Med</b>	7,2%

Source : ONICL

### d. Suivi et contrôle

206. Le suivi des stocks disponibles se fait sur la base d'une déclaration par quinzaine adressée à l'ONICL par les organismes stockeurs. Cette déclaration se fait sur format papier selon un modèle établi par l'ONICL informant sur les mouvements opérés durant la quinzaine et sur le stock final. Pour les minotiers, un suivi quotidien est assuré par l'ONICL.

207. L'ONICL se réserve le droit de vérifier sur place l'état des stocks chez les opérateurs et la sincérité de leurs déclarations. Ainsi, la vérification des stocks déclarés se fait, dans certains cas, par une inspection relevant de l'ONICL.

208. Dans la pratique, l'ONICL exerce un contrôle organisé par une procédure interne (circulaire n°8 du 30 mai 2012) qui définit les modalités de ce contrôle notamment en termes de vérifications à effectuer, des opérateurs concernés, de la nature de contrôle (sommaire ou exhaustif), de la périodicité des contrôles et des services en charge. Ces contrôles, qui portent sur les organismes stockeurs et les minotiers, s'effectuent sur la base d'une analyse des risques assurée par un comité d'évaluation des risques institué le 19 septembre 2011 qui a pour mission principale d'établir un programme de contrôle. La vérification de l'existence physique des stocks et de leur conformité aux déclarations fait partie permanente de ces contrôles notamment chez les organismes stockeurs.

209. Dans ce cadre, au cours de l'exercice 2014-2015, le contrôle a concerné 132 organismes stockeurs ayant fait l'objet de 1.322 contrôles sommaires et 537 contrôles exhaustifs.

210. Il est à noter qu'un contrôle de la disponibilité des produits alimentaires de base sur le marché est assuré par des commissions provinciales. Ce contrôle ne s'inscrit pas dans le dispositif juridique relatif au contrôle des stocks de sécurité mais vise à s'assurer du bon approvisionnement du marché par les produits cités.

### 3.1.3. Evaluation

211. Le dispositif juridique régissant les stocks de sécurité des céréales reste incomplet. En effet, bien que la législation ait chargé le pouvoir réglementaire de déterminer les caractéristiques de ces stocks depuis 1996, l'arrêté conjoint des ministres des finances et de l'agriculture devant fixer la consistance, le mode de constitution et de financement du stock de sécurité des céréales n'est toujours pas établi.
212. En conséquence, les opérateurs n'ont pas d'obligation réglementaire de maintenir un stock de sécurité pour une denrée qui constitue le premier aliment de base et qui est d'une grande sensibilité pour la sécurité alimentaire.
213. De même, en l'absence de cette réglementation, la détermination du niveau des stocks disponibles tout comme les capacités de stockage, ne peut être qu'approximative. En effet, la consistance du stock de sécurité devrait fixer le niveau minimum des stocks à même de prévenir l'approvisionnement du marché intérieur des situations de tension ou de rupture.
214. L'état actuel de la répartition des capacités de stockage et, en conséquence, des stocks de céréales, montre une répartition moins équilibrée entre les régions. Ainsi, l'essentiel des capacités de stockage se situe dans trois régions du centre-nord avec plus de 60 %. Ces trois régions comptent environ 24 % de la population nationale<sup>21</sup>.
215. Cette situation est liée, en grande partie, à la concentration des importations sur le port de Casablanca qui a reçu, en moyenne, près de 63 % du total des céréales sur la période 2011-2014. Le port de Jorf Lasfar en a reçu 14 % et celui d'Agadir 11 % ; le reste, soit 12 %, a transité par les ports de Safi, Nador et Tanger Med.
216. A noter que bien que cette situation se trouve atténuée, en conditions normales, par les facilités logistiques qui peuvent assurer un approvisionnement plus ou moins fluide entre les différentes régions, la concentration en question peut, néanmoins, constituer une contrainte à l'approvisionnement normal du marché en situations exceptionnelles.
217. Elle est également liée à la distribution des unités d'écrasement qui connaissent relativement la même concentration dans les régions citées.
218. Cette situation de concentration des stocks dans la région de Casablanca est appelée à s'accroître avec les investissements prévus dans de nouvelles capacités de stockage sur cette région.
219. Le mode de stockage est marqué par la prépondérance du stockage en magasin représentant plus de 65% à fin 2015. Le stockage en silo ne représente que 35 %. Ainsi, ce dernier reste limité bien qu'il constitue un mode capable d'offrir de grandes capacités moins éparpillées, dans des conditions modernes, sécurisés et facilitant le suivi des stocks (mesures et contrôles plus faciles...).

---

<sup>21</sup> Sur la base du Recensement général de la population de 2004

220. Par ailleurs, l'activité de stockage des céréales est caractérisée par son émiettement comptant un grand nombre d'opérateurs ne favorisant pas le développement de grands opérateurs capables d'investir et de moderniser ce secteur. Il en va de même pour leur contrôle qui s'avère plus difficile et plus lourd eu égard à leur grand nombre et la diversité des modes de stockage.
221. La même difficulté de disposer de données suffisamment fiables existe pour les capacités de stockage. En effet, l'essentiel de ces capacités est détenu par des commerçants nombreux dans des magasins également nombreux. Ceci rend difficile d'appréhender leur niveau, leur évolution, les capacités utiles, opérationnelles, en arrêt, etc.

## **3.2. Le sucre**

### **3.2.1. Cadre juridique**

222. Les stocks de sécurité du sucre sont régis par l'arrêté n°303-96 du 6 février 1996. Cet arrêté prévoit que les producteurs sucriers, les raffineurs de sucre brut et les importateurs de sucre raffiné sont tenus de constituer et de conserver en permanence un stock de sécurité de cette denrée égal à 1/12 du total de leurs ventes au cours de l'année précédente. La composition du stock à détenir diffère selon les opérateurs :
- pour les producteurs sucriers et les importateurs, la totalité de l'obligation de stockage doit être constituée en sucre raffiné ;
  - pour les raffineurs, le stock de sécurité doit être constitué à raison de 1/3 au moins en sucre raffiné.
223. Les quantités prises en compte pour le calcul de l'obligation de stockage sont celles importées, produites ou vendues durant l'année précédente. Cette obligation est calculée par le ministère chargé de l'industrie (Direction de la production industrielle) et communiquée en début d'année aux opérateurs sucriers.
224. Le suivi des stocks de sécurité est effectué sur la base des déclarations mensuelles des opérateurs au ministère du commerce et de l'industrie (Direction de la production industrielle) selon un modèle annexé à l'arrêté n° 303-96 suscit, mentionnant la situation des stocks et leur emplacement en précisant le stock initial en début du mois, les entrées et les sorties du mois et le stock final à la fin du mois tout en rappelant l'obligation de stockage.
225. Les opérateurs ne peuvent ni entamer ni déplacer les stocks de sécurité qu'après autorisation expresse de la direction de la production industrielle sous peine des sanctions prévues par les articles 4 et 21 de la loi n° 9-71 du 12 octobre 1971 susvisée.

### 3.2.2. Etat des lieux

226. L'industrie sucrière, au Maroc, compte 8 unités regroupées depuis 2005 dans le groupe COSUMAR constituant, depuis cette date, l'opérateur unique dans cette activité<sup>22</sup>. Avant ce regroupement, le secteur comptait 13 unités réparties sur les périmètres des cultures sucrières.

227. Sur la base des déclarations de l'opérateur sucrier national (COSUMAR), le niveau mensuel moyen des stocks en sucre, sur la période 2010-2015, se présente comme suit :

**Tableau n° 20. Evolution des stocks de sucre**

	<b>Obligation (en T)</b>	<b>stock mensuel moyen (en T)</b>	<b>Equivalent (en jour)</b>	<b>% par rapport à l'obligation</b>
<b>2010</b>	96 720	177 103	55	183%
<b>2011</b>	98 740	173 950	53	176%
<b>2012</b>	101 753	172 316	51	169%
<b>2013</b>	102 094	233 378	69	229%
<b>2014</b>	101 434	245 561	73	242%
<b>2015</b>	100 750	228 889	68	227%

**Source :** Ministère en charge du commerce et de l'industrie

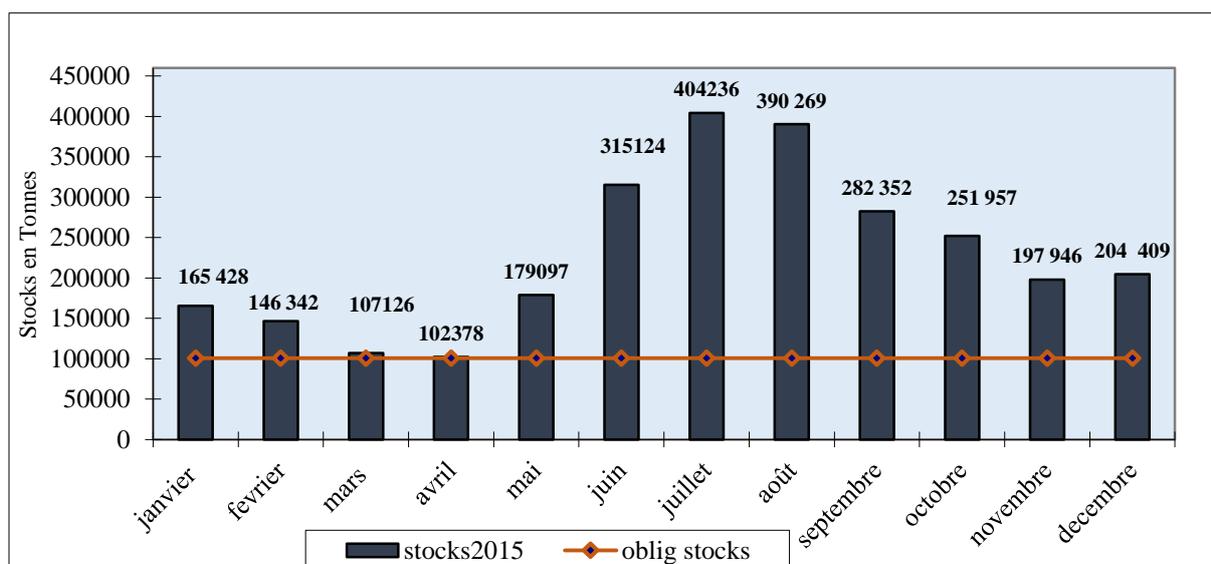
228. Sur cette période, cinq cas ont été enregistrés correspondant à des mois où le stock a été légèrement inférieur à l'obligation soient en février, mars et avril 2010, en avril 2012 et le même mois en 2013. Ces cas ont fait l'objet de demandes écrites à la direction de la production industrielle pour entamer le stock de sécurité qui a notifié son accord pour tous les cas cités.

229. A l'intérieur d'une même année, le niveau des stocks connaît des fluctuations significatives avec des périodes de fortes réserves correspondant, en général, à la période estivale et une phase de faibles réserves coïncidant avec la période hivernale et s'étalant jusqu'au début du printemps. Le mois d'avril enregistre systématiquement le niveau de stocks le plus faible comme en témoigne le graphique suivant :

---

<sup>22</sup> En 2005, l'Etat a privatisé les sucreries publiques cédées à Cosumar donnant naissance au groupe du même nom qui compte une usine de raffinage et sept sucreries.

**Figure n° 2. Evolution des stocks de sucre en 2015**



**Source** : Ministère en charge du commerce et de l'industrie

230. Il est à noter que les déclarations prévues par la réglementation sont effectuées de façon régulière par l'opérateur à la DPI. Elles sont établies selon le canevas prévu et mentionnent les stocks par filiale du groupe qui en compte 4 en plus de la société mère.

231. La production moyenne du sucre issue des cultures sucrières locales a été de 453.000 T/an au cours de la période 2013-2015 couvrant, en moyenne, 34% de la consommation intérieure. Le reste, soit, en moyenne, 870.000 T/an est couvert par le recours au raffinage du sucre brut importé comme le montre le tableau n°21 ci-dessous.

232. Il ressort de cette situation une prédominance des importations de sucre brut dans la production globale de sucre blanc. Ces importations ont représenté, en moyenne, environ 66 % sur la période 2013-2015. En 2013, leur part a été de 71 % marquant, ainsi, une dépendance du marché extérieur du sucre impliquant une grande exposition aux problèmes potentiels d'approvisionnement en ce produit sur le marché international et aux fluctuations de ses cours.

233. Il est à noter, à ce niveau, que les conditions favorables durant les dernières années marquées par une bonne disponibilité du sucre et des cours relativement bas peuvent connaître des reversements de situation vers la hausse des cours et de l'indisponibilité du sucre brut.

**Tableau n° 21. Répartition de la production du sucre entre le local et l'import**

En tonne	2013	2014	2015	moyenne
Raffinage du sucre importé	918 093	779 607	909 764	<b>869 155</b>
Sucre local	363 645	486 036	508 656	<b>452 779</b>
<b>Total Sucre Blanc</b>	<b>1 281 738</b>	<b>1 265 643</b>	<b>1 418 420</b>	<b>1 321 934</b>
Part du sucre importé	71,6%	61,6%	64,1%	<b>65,8%</b>
Part du sucre local	28,4%	38,4%	35,9%	<b>34,2%</b>

**Source** : Ministère en charge du commerce et de l'industrie

### 3.2.3. Evaluation

234. La réglementation régissant les stocks de sécurité de sucre est basée sur la situation prévalant en 1996 qui connaissait plusieurs opérateurs sucriers en activité favorisant une certaine répartition du risque d'où les niveaux d'obligation prévus qui sont fixés à un mois de stock et les dispositions qui différencient les opérateurs entre producteurs sucriers et raffineurs. Depuis 2005, avec la nouvelle structure du secteur connaissant un seul opérateur se retrouvant en situation de monopole de fait, la réglementation n'a pas changé pour prendre en compte cette nouvelle donne.
235. En plus, le marché marocain dépend, dans une large mesure, des importations de sucre soumises aux aléas du marché mondial de cette denrée. Cette situation s'est accentuée notamment aux cours des dernières années. La consommation intérieure a été couverte pour les 2/3 par du sucre importé au cours de la période 2010-2015 malgré un retour significatif vers les cultures sucrières enregistré en 2014 et 2015. Ajoutant à cette dépendance relative vis-à-vis du marché extérieur, la concentration de la production mondiale entre un groupe limité de grands producteurs notamment le Brésil qui représente la source d'environ 70 % des importations du Maroc en sucre brut. Il est également à considérer l'éloignement géographique des pays producteurs entraînant des délais d'importation importants et l'infrastructure portuaire limitée destinée au trafic sucrier au port de Casablanca.
236. Cette situation montre que l'obligation de stockage d'un mois est moins adaptée au souci de sécurité d'approvisionnement en sucre.
237. A noter à ce niveau que l'opérateur national détient, pour ses besoins d'exploitation, durant l'essentiel de l'année, un niveau de stock dépassant largement l'obligation réglementaire comme le montre le graphique n°2 ci-dessus. Cependant, bien que cette situation permette de répondre largement au besoin de l'approvisionnement du marché, elle prévient moins des problèmes potentiels de pression sur les stocks durant une période de l'année qui se situe en général entre janvier et avril et qui mérite, de ce fait, d'être mieux sécurisée.

### 3.3. Benchmark

238. La problématique de constitution de stocks de sécurité de produits alimentaires est prise en charge par la plupart des pays selon différents modes. Elle est essentiellement liée à la sécurité alimentaire qui a retenu l'intérêt de la communauté mondiale depuis longtemps. Elle constitue l'aspect des stocks de sécurité le plus mondialisé et qui est pris en charge par les différents niveaux : international, régional et local. La nécessité de constituer des stocks alimentaires se présente avec plus d'acuité dans les pays présentant des vulnérabilités liées à leur niveau de développement, aux conditions climatiques, à leur position géographique, etc.

239. La plupart des pays ont intégré la question de stocks ou réserves de sécurité dans leur législation et ont chargé des organismes spécifiques pour leur gestion.
240. Les objectifs de constitution de stocks de produits alimentaires sont généralement les suivants<sup>23</sup> :
- **réserves opérationnelles**, nécessaires pour garantir un flux continu et régulier de produits entre l'agriculteur ou le point d'importation, le transformateur et enfin le consommateur – sont en général détenues par les producteurs, les consommateurs et les négociants à l'échelon de l'Etat, de la région, du village et du ménage ;
  - **réserves de stabilisation**, détenues par l'organisme de stabilisation des prix du secteur public afin de protéger les producteurs de prix exceptionnellement bas et les consommateurs de prix exceptionnellement hauts ;
  - **réserves d'urgence**, utilisées comme une première ligne de défense contre une baisse soudaine des disponibilités ou du pouvoir d'achat touchant ceux qui ne peuvent pas assurer leur propre sécurité alimentaire.
241. Dans la plupart des pays, les réserves alimentaires remplissent une ou plusieurs de ces fonctions.
242. Au Maroc, le système en vigueur vise un double objectif d'assurer l'approvisionnement normal du marché et de protection de l'agriculture nationale. Cependant, il ne comporte pas de mécanismes pour faire face à des situations d'urgence d'autant plus qu'il se base, dans une proportion relativement importante, sur les importations pour approvisionner le marché national induisant une exposition aux aléas du marché mondial des denrées alimentaires.

### 3.4. Recommandations

#### Concernant le blé tendre

- Mieux sécuriser les approvisionnements en recourant à des achats massifs, en période de détente sur les cours internationaux de blé tendre, parallèlement aux mesures à prendre en matière de développement des infrastructures de réception des importations dans les ports et d'amélioration des conditions de collecte de la récolte nationale.
- Prendre des mesures pour encourager les opérateurs à investir davantage dans le développement et la modernisation des infrastructures de stockage tout en considérant l'objectif d'améliorer leur répartition sur le territoire national ;
- compléter la réglementation relative aux céréales en fixant les caractéristiques de leurs stocks de sécurité (consistance et mode constitution et de financement, niveau des obligations, organismes soumis, matières soumises, etc.) ;
- renforcer le contrôle des stocks de sécurité ciblant les opérateurs portant le plus de risque.

---

<sup>23</sup> Source : <http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f13b.htm>

### **Concernant le sucre**

- Mettre en œuvre des actions visant à améliorer les rendements de l'amont agricole, en vue de réduire la dépendance du marché extérieur. Ces actions gagneraient à s'insérer dans le cadre d'un contrat-programme avec l'Etat en phase avec les objectifs stratégiques du Plan Maroc vert.
- Envisager le recours à des achats de sécurisation des approvisionnements en sucre, en période de détente sur les cours dans le marché international, parallèlement à des mesures à prendre en matière de développement des capacités de stockage et de renforcement des stocks de sécurité.

## **IV. Produits de santé**

### **4.1. Les médicaments**

#### **4.1.1. Cadre juridique**

243. Les stocks de sécurité des médicaments sont régis par la loi 17-04 portant code du médicament et de la pharmacie et l'arrêté du ministre de la santé n°263-02 du 12 juin 2002 relatif aux stocks de sécurité des médicaments.
244. L'obligation de stockage de sécurité des médicaments est établie par l'article 84 de la loi 17-04 qui prévoit que « conformément à la législation et à la réglementation en vigueur en matière de stocks de sécurité, les établissements pharmaceutiques sont tenus de détenir un stock de sécurité des médicaments qu'ils fabriquent, importent ou distribuent pour assurer l'approvisionnement normal du marché ».
245. L'arrêté n°263-02 sus-visé prévoit les niveaux des stocks des produits concernés, les opérateurs soumis à l'obligation de stockage ainsi que le suivi des stocks et la sanction des infractions en la matière.
246. Les produits soumis sont toutes les spécialités pharmaceutiques agréées par le ministre de la santé à être mises sur le marché qu'elles soient fabriquées localement ou importées.
247. Cette obligation de stockage concerne les établissements pharmaceutiques prévus initialement par l'article 9 du dahir n°1-59-367 du 19 février 1960 puis par l'article 74 de la loi 17-04 portant code du médicament et de la pharmacie qui a abrogé le dahir de 1960.
248. Selon cet article, "les établissements pharmaceutiques comprennent les établissements pharmaceutiques industriels et les établissements pharmaceutiques grossistes répartiteurs.  
L'établissement pharmaceutique industriel est tout établissement disposant d'un site de fabrication et effectuant les opérations de fabrication, d'importation, d'exportation et de vente en gros des médicaments et, le cas échéant, la distribution en gros.  
L'établissement pharmaceutique grossiste répartiteur est tout établissement exerçant les activités liées à l'achat, à la détention et à la distribution en gros des médicaments aux officines de pharmacie et aux réserves de médicaments dans les cliniques".

#### **a. Obligation de stockage**

249. Le niveau des stocks exigé est fixé par l'article premier de l'arrêté 263-02 qui prévoit que pour les établissements pharmaceutiques, "le stock doit, en quantité, être égal au quart du total de leurs spécialités pharmaceutiques au cours de l'année précédente.  
En ce qui concerne les établissements assurant exclusivement le dépôt et la répartition des spécialités pharmaceutiques fabriquées à l'avance, ils doivent détenir un stock égal au 1/12 du total de leurs ventes au cours de l'année précédente, constitué d'au moins 80 % de l'ensemble des spécialités agréées au Maroc".

250. L'article 2 de cet arrêté limite le recours à ces stocks aux cas de force majeure dument justifiée et après autorisation de la direction du médicament et de la pharmacie relevant du ministère de la santé.

## **b. Suivi et contrôle**

251. Selon l'article 3 de l'arrêté 263-02, les établissements pharmaceutiques doivent adresser au plus tard le 5 de chaque mois, à la direction du médicament et de la pharmacie, relevant du ministère de la santé, une déclaration indiquant notamment les quantités détenues au titre des stocks de sécurité au dernier jour du mois précédent, leurs listes ainsi que leurs emplacements autorisés.

252. Les infractions aux dispositions de stockage sont constatées par les inspecteurs de la pharmacie dans les conditions prévues par le titre II de la loi n°09-71 du 12 octobre 1971 sus-visée.

### **4.1.2. Etat des lieux**

253. En 2015, le marché des médicaments au Maroc compte environ 6000 spécialités pharmaceutiques agréées dont environ 70 % sont fabriquées localement. Il compte également, en plus des officines, 104 opérateurs répartis entre 39 industriels et 65 grossistes répartiteurs.

254. Le chiffre d'affaires réalisé par ces opérateurs, se situerait, selon des estimations des services du ministère de la santé, aux environs de 9 MMDH<sup>24</sup>.

255. Selon la réglementation, le suivi des stocks de sécurité chez ces opérateurs, prévu sur la base des déclarations mensuelles écrites, doit être assuré par la direction du médicament et de la pharmacie relevant du ministère de la santé. Dans les faits, cette mission a été confiée, depuis 2002, à l'observatoire national de l'approvisionnement en médicaments et produits pharmaceutiques (ONAMPP) institué par simple décision du ministre de la santé le 31 décembre 2001. Cet observatoire dépend de la division de la pharmacie qui relève de la Direction du médicament et de la pharmacie et a pour mission de :

- tenir une base de données des médicaments et produits pharmaceutiques ;
- suivre l'état de l'approvisionnement du marché national en médicaments et produits pharmaceutiques ;
- vérifier leur disponibilité auprès des industriels, grossistes et officines ;
- recueillir et traiter toute information relatives aux médicaments et produits pharmaceutiques ;
- diffuser auprès des médecins et pharmaciens d'officines la liste des manquants et celle de leurs similaires ou équivalents et en assurer périodiquement la publication ;

---

<sup>24</sup> Chiffre d'affaires du marché privé non compris le marché public constitué des achats du ministère

- instaurer un système d'information, d'écoute et de communication avec le public relatif à la disponibilité des médicaments et produits pharmaceutiques.
256. Depuis sa mise en place, seule la troisième mission a été prise en charge de façon partielle.
257. La situation de suivi des stocks de sécurité montre que peu d'opérateurs respectent l'obligation de déclaration mensuelle. En effet, en 2013, il a été constaté que sur 39 industriels, seule une dizaine envoyait les déclarations prévues et seulement quatre grossistes sur 65 l'effectuaient. En plus, ces déclarations ne sont pas établies de manière régulière.
258. Cette situation a amené le ministre de la santé, constatant la perte de vue des obligations de stockage de sécurité, à adresser, en septembre 2012, une circulaire aux représentants des opérateurs pharmaceutiques pour leur rappeler leurs obligations réglementaires en la matière.
259. A noter que les réclamations relatives aux ruptures de stock de médicaments ont enregistré des niveaux relativement élevés se situant, en 2014, à 1.234 réclamations.
260. En 2015, la direction du médicament et de la pharmacie a lancé un projet de mise en place d'une plateforme informatique développée en externe pour assurer, entre autres, le suivi des stocks de sécurité. Ce système destiné à recueillir en ligne les déclarations mensuelles des opérateurs de leurs stocks est en cours d'opérationnalisation. Il est appelé à remplacer le système de déclaration sur format papier prévu par la réglementation qui n'a pas fonctionné de manière convenable.
261. Ce système est destiné à être alimenté en ligne par les opérateurs à travers un site web accessible également aux établissements de santé publique pour recueillir, en plus des situations mensuelles des états de stocks, les déclarations de rupture de stock des spécialités pharmaceutiques. Il est également appelé à servir comme outil d'information au public sur les ruptures de stock et leur date ainsi que sur les remises sur le marché des spécialités en rupture.
262. A noter que, jusqu'à la fin de la mission en février 2016, les services du ministère de la santé ne disposaient pas encore de situations sur les stocks des médicaments.
263. Il est à signaler qu'à côté des opérateurs privés (industriels et grossistes), le stockage des médicaments se fait également par les services du ministère de la santé qui achète et stocke pour les besoins de ses unités sanitaires (centres hospitaliers). Ce stockage se fait sur un site national à Berrechid et cinq sites régionaux.
264. Le budget annuel d'achat des médicaments du ministère de la santé est d'environ 2 MMDH. Le tableau suivant présente l'évolution des achats du ministère en produits pharmaceutiques.

**Tableau n° 22. Evolution du budget des médicaments du ministère de la santé**

<b>Année</b>	<b>Achats de médicaments (MDH)</b>
2010	1 269
2011	1 556
2012	1 301
2013	1 707
2014	1946
2015	2 097

**Source** : Ministère de la santé

265. Ces achats constituent des stocks qui s'ajoutent à ceux des opérateurs privés. La part des stocks du ministère dans le total des stocks en médicaments est difficile à appréhender en quantité et en valeur. En effet, le grand nombre des spécialités pharmaceutiques qui sont de différentes présentations, ne permet pas de rapporter les achats du ministère au total des stocks. De même, la valeur des achats du ministère ne peut pas être rapportée au chiffre d'affaires global des médicaments en raison des différences très significatives des prix des mêmes spécialités achetées par le ministère dans le cadre de grands marchés et ceux appliqués par les officines.

#### **4.1.3. Evaluation**

##### **a. Cadre juridique**

266. Comme présenté ci-dessous, le cadre juridique relatif aux stocks de sécurité des médicaments est constitué essentiellement de la loi 17-04 et l'arrêté n°263-02 sus-cités. Ce dernier a été publié en 2002 et se basait sur la législation en vigueur à cette date, notamment le dahir n°1-59-367 du 19 février 1960 portant réglementation de l'exercice des professions de pharmacien, chirurgien-dentiste, herboriste et sage-femme. Or, cette législation a été abrogée en 2006 par la loi 17-04 portant code du médicament et de la pharmacie sans que l'arrêté en question soit révisé pour tenir compte des dispositions du nouveau code.

##### **▪ Manque de précision de certaines dispositions**

267. L'arrêté n°263-02 de 2002 sur les stocks de sécurité de médicaments, exige la conservation de ces stocks pour toutes les spécialités pharmaceutiques sans en préciser la définition. Cette définition n'a été introduite que plus tard, en 2006, dans le code du médicament et de la pharmacie qui précise, dans son article 2, les différentes catégories de médicament dont la spécialité pharmaceutique. Selon cet article, la spécialité pharmaceutique est "tout médicament préparé à l'avance, présenté sous un conditionnement particulier et caractérisé par une dénomination spéciale". De ce fait, limiter l'obligation de stockage aux seules spécialités pharmaceutiques, au sens du code du médicament, exclut du champ de cette obligation des catégories de médicaments qui répondent, en principe, aux mêmes considérations justifiant le stockage de sécurité des

spécialités pharmaceutiques. Il s'agit à titre d'exemples, des spécialités génériques, des vaccins, des concentrés pour hémodialyse...

268. La réglementation ne prévoit également pas d'obligation de stockage pour les dispositifs médicaux<sup>25</sup> dont certains sont nécessaires pour le traitement de certaines maladies et sont inscrits dans la liste nationale des dispositifs médicaux essentiels<sup>26</sup>. Dans cette liste, certains sont classés, d'ailleurs, comme dispositifs vitaux.

#### ▪ **Non différenciation entre les produits**

269. Le cadre actuel de stockage de sécurité est basé sur une réglementation inadaptée aux spécificités des produits pharmaceutiques. Il s'agit d'une disposition générale et commune à tous les produits sans tenir compte de leur criticité, de la facilité/difficulté de s'en approvisionner, de la situation du marché : produit en monopole, existence de substituts ou d'alternatives thérapeutiques...

270. En effet, à titre d'exemple, l'obligation de stockage ne semble pas justifiée pour des produits banals sans aucune criticité ou difficulté d'approvisionnement. A l'opposé, l'obligation de trois mois pour les industriels et un mois pour les grossistes peut être insuffisante pour des produits critiques.

271. Les produits pharmaceutiques, en fait, sont de natures différentes. Certains sont essentiels et vitaux alors que d'autres ne diffèrent pas des produits communs sans aucun caractère essentiel ou vital. Il s'agit à titre d'exemple de certains fortifiants ou apports vitaminés ou encore de produits substituables...

272. Ce système ne permet pas de focaliser le suivi et le contrôle sur les produits les plus critiques et le rend lourd et moins efficace.

273. A noter que le ministère dispose d'une liste des médicaments essentiels au regard de leur intérêt thérapeutique.

#### ▪ **Système de déclaration inadapté**

274. Le système de suivi des stocks de sécurité à travers des déclarations sous format papier sur la base d'un modèle établi par la Direction des médicaments et de la pharmacie (DMP) est inadapté pour plusieurs raisons. En effet, tenant compte du grand nombre de spécialités pharmaceutiques dépassant 6000 et du grand nombre d'opérateurs industriels et grossistes répartiteurs, le volume d'informations sur les stocks à déclarer chaque mois est très important et ne se prête pas à la déclaration au format prévu et ne facilite pas son traitement pour les besoins de suivi des stocks. En plus, ce système de déclaration, à

---

<sup>25</sup> Selon la loi 84-12 relative aux dispositifs médicaux, est considéré comme dispositif médical tout instrument, appareil, équipement, matière, produit, ou autre article utilisé seul ou en association, y compris les accessoires et logiciels intervenant dans son fonctionnement, destiné par le fabricant à être utilisé chez l'homme à des fins médicales ou chirurgicales et dont l'action principale voulue par ce dispositif médical n'est pas obtenue par des moyens pharmacologiques ou immunologiques ni par métabolisme, mais dont la fonction peut être assistée par de tels moyens.

<sup>26</sup> Listes nationales publiées par le ministère de la santé pour les médicaments et les dispositifs médicaux

posteriori, des stocks ne favorise pas la prévention des ruptures et la réactivité requise pour y faire face.

275. De même, ce support n'est pas de nature à favoriser la constitution d'une base de données relative aux stocks de sécurité procurant des facilités d'enregistrement et d'exploitation des données.
276. Ainsi, ce support ne permet pas un suivi régulier des stocks notamment de certains produits critiques pour prévenir des ruptures éventuelles et préparer, en conséquence, les mesures nécessaires. Un tel système s'inscrit plus dans une logique de réaction aux cas de ruptures que dans une logique de prévention de ces cas.
277. Cependant, la plateforme informatique développée par la DMP décrite ci-haut (cf. partie état des lieux) pourrait, à terme, combler cette insuffisance bien que la réglementation en vigueur ne prévoit pas son usage pour la déclaration et le suivi des stocks de sécurité.

## **b. Cadre institutionnel**

278. La mission de suivi des stocks de sécurité est confiée par l'arrêté n°263-02 susmentionné à la Direction du médicament et de la pharmacie en tant que réceptionnaire des déclarations mensuelles de la situation des stocks à la fin de chaque mois.
279. En dépit de la réglementation en vigueur, cette mission devait être prise en charge, à partir de 2002, par l'Observatoire national des médicaments et des produits de santé (ONMPS). Cet observatoire, créé en 2001, par décision du ministre de la santé qui l'a rattaché à la division de la pharmacie relevant de la DMP, n'est pas placé à un niveau institutionnel lui conférant la forme juridique et l'autorité requises pour prendre en charge de manière satisfaisante la mission qui lui a été assignée.
280. En plus de cet observatoire, une cellule est instituée auprès du secrétariat général du ministère de la santé pour le suivi de l'approvisionnement en produits stratégiques. Cette cellule traite des cas de perturbation de l'approvisionnement en certains produits en raison de leur caractère stratégique pour la santé publique.
281. Bien que le dispositif en vigueur prévoie les structures en charge du suivi et du contrôle des stocks de médicaments, les rôles de ces structures ne sont pas précisés et leurs relations ne sont pas formalisées.
282. De même, le traitement des cas de perturbation de l'approvisionnement en produits pharmaceutiques ne suit pas une procédure formalisée indiquant le rôle de chaque intervenant, les démarches à effectuer, les délais, la communication sur ces cas...
283. Par ailleurs, malgré la mission assignée à l'ONMPS pour le suivi et la veille sur l'approvisionnement du marché en médicaments, il reste insuffisamment doté de ressources et de supports de travail à même de lui permettre de s'acquitter convenablement de cette mission.
284. A cet effet, la Cour des comptes prend acte du projet de création de l'Agence nationale des médicaments et des produits de santé dans le cadre de la politique pharmaceutique

nationale qui devrait améliorer le système de suivi des stocks et de la prise en charge des ruptures.

#### **4.1.4. Benchmark**

285. Le stockage stratégique ou de sécurité des médicaments diffère d'un pays à l'autre selon des priorités nationales propres à chaque système. Cependant, il tente généralement de répondre à deux soucis majeurs : la prévention des risques de rupture des stocks de médicaments vitaux et la préparation d'une réponse rapide et appropriée à des situations d'urgence liées à des catastrophes naturelles ou à des attaques.
286. Pour appréhender ces deux aspects, il sera fait référence à deux types de systèmes en charge des deux missions citées. Pour la prévention des ruptures de stock des médicaments, les systèmes français et belge sont présentés. Pour le cas de la réponse aux situations d'urgence, les systèmes américain et australien serviront d'exemples.
287. Il est à noter que, dans tout pays, les deux systèmes ne sont pas inter-exclusifs mais tentent de répondre à des considérations complémentaires.

##### **a. Système de prévention des ruptures de stocks**

288. A l'échelle mondiale, les ruptures d'approvisionnement en médicaments sont devenues de plus en plus fréquentes au cours des dernières années. Les causes de ces ruptures sont multiples et chaque problème d'approvisionnement a ses propres caractéristiques et doit être traité de manière individuelle. Ces causes peuvent être liées à l'industrie pharmaceutique ou à des dysfonctionnements dans la chaîne de distribution. Elles concernent généralement des problèmes liés :
- à la fabrication ;
  - à l'offre et la demande ;
  - aux matières premières ;
  - à la réglementation.
289. Dans un cadre d'orientation des pays vers de bonnes pratiques pour appréhender la problématique de la gestion des ruptures des stocks, l'OMS a mis à disposition de ces pays certains supports pouvant contribuer à l'amélioration des systèmes nationaux de gestion de cette activité.
290. Elle a ainsi publié, en 2013, une liste modèle de médicaments essentiels au service des pays qui les définit comme étant "des médicaments qui répondent aux besoins de santé prioritaires d'une population. Ils sont sélectionnés en fonction de la prévalence des maladies, de l'innocuité, de l'efficacité et d'une comparaison des rapports coût-efficacité. Ils devraient être disponibles en permanence dans le cadre de systèmes de santé opérationnels, en quantité suffisante, sous la forme galénique qui convient, avec une qualité assurée et à un prix abordable au niveau individuel comme à celui de la communauté".

291. Elle a également publié, en 2011, des indicateurs d'alerte précoce pour prévenir les ruptures de stock et les surstockages des médicaments antirétroviraux, antituberculeux et antipaludiques<sup>27</sup>.
292. Au niveau européen, la gestion des ruptures de stocks de médicaments est essentiellement à la charge des autorités compétentes de chaque pays. Cependant, l'Agence européenne du médicament a établi des outils de gestion desdites ruptures dont notamment :
- critères de classification des médicaments essentiels ;
  - arbre de décision du niveau national au niveau européen ;
  - points à considérer pour l'évaluation globale d'une rupture d'un médicament en raison de non-conformité ou de défauts de qualité ;
  - indicateurs de risque de rupture (fabrication et qualité) ;
  - catalogue des ruptures ;
  - ...
293. Ces outils sont à destination des autorités chargées de gérer les ruptures des stocks des médicaments dans chaque pays membre.
294. En France, une rupture d'approvisionnement en un médicament est définie comme une incapacité pour une pharmacie d'officine ou une pharmacie à usage intérieur d'un établissement (de santé ou médico-social) à dispenser un médicament à un patient dans un délai de 72 heures<sup>28</sup>.
295. Le pilotage et la coordination de la gestion des ruptures de stocks de médicaments relèvent d'une direction chargée de la surveillance au sein de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)<sup>29</sup>.
296. L'ANSM surveille l'évolution de la situation, s'assure de la remise à disposition du médicament et veille à ce que le retour à la normale fasse l'objet d'une information auprès des professionnels de la santé par l'industriel.
297. Le processus mis en place à l'ANSM en lien avec les laboratoires exploitants concerne les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, c'est-à-dire les médicaments dont l'indisponibilité transitoire, totale ou partielle est susceptible d'entraîner un problème de

---

<sup>27</sup> Indicateurs harmonisés pour le suivi et l'évaluation des systèmes de gestion des achats et des stocks : Indicateurs d'alerte précoce pour prévenir les ruptures de stock et les surstockages des médicaments antirétroviraux, antituberculeux et antipaludiques.

Ces indicateurs sont destinés au personnel chargé de la planification, de la gestion, de la mise en place et du suivi des systèmes nationaux de gestion des achats et des stocks, et de l'établissement de rapports, et aux institutions et donateurs qui souhaitent suivre la performance des programmes de gestion des achats et des stocks auxquels ils fournissent une assistance technique ou financière.

<sup>28</sup> Article 4 du décret n° 2012-1096 du 28 septembre 2012 relatif à l'approvisionnement en médicaments à usage humain

<sup>29</sup> L'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a été créée par la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire des médicaments et des produits de santé. Elle s'est substituée le 1er mai 2012 à l'Agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (Afssaps) mis en place en 1999.

santé publique (mise en jeu du pronostic vital, perte de chance importante pour les patients)

298. Ce processus a abouti à la mise en place, en 2012<sup>30</sup>, d'un dispositif de prévention des ruptures pour renforcer les obligations pesant sur tous les acteurs de la chaîne du médicament : exploitants (industriels pharmaceutiques), grossistes-répartiteurs, pharmaciens d'officine et pharmaciens hospitaliers dont les rôles sont présentés dans l'encadré suivant.

### **Encadré n° 3. Obligations des acteurs de la chaîne du médicament en France<sup>31</sup>**

#### **Les exploitants**

Les exploitants sont tenus d'informer ANSM en cas d'anticipation d'une situation de rupture potentielle. Ils doivent préciser à l'ANSM les délais de survenue, les stocks disponibles, les modalités de disponibilité, les délais prévisionnels de remise à disposition et, le cas échéant, l'identification des spécialités pouvant se substituer à la spécialité pharmaceutique manquante.

Ils doivent également assurer l'approvisionnement des établissements autorisés à exercer l'activité de grossistes-répartiteurs, afin de leur permettre de remplir leurs obligations de service public, c'est-à-dire d'approvisionner les officines de pharmacie de leur territoire de répartition, de manière à couvrir les besoins des patients en France.

Ils sont par ailleurs tenus de mettre en place des centres d'appel d'urgence, pour le signalement des ruptures en médicaments par les pharmaciens d'officine et hospitaliers. Ces centres d'appel d'urgence sont donc destinés à prendre en charge, à tout moment, ces ruptures et à permettre la dispensation effective de la spécialité manquante par des approvisionnements en urgence des pharmaciens.

Enfin, les exploitants doivent adresser à l'Agence régionale de santé (ARS) dont ils dépendent un bilan trimestriel des approvisionnements en urgence et des déclarations, chronologiquement pour chaque médicament avec mention, le cas échéant, des quantités fournies et de leurs destinataires.

#### **Les grossistes-répartiteurs**

Les grossistes-répartiteurs sont tenus de respecter leurs obligations de service public sur tout le territoire de répartition autorisé, notamment en assurant un approvisionnement en moins de huit heures le samedi à partir de 14h, le dimanche et les jours fériés. Ils participent à un système d'astreinte interentreprises leur permettant d'assurer la livraison dans les délais.

**Les pharmaciens** (grossistes-répartiteurs, pharmaciens d'officine et pharmaciens des pharmacies à usage intérieur)

Tous les pharmaciens ont pour obligation de signaler les ruptures en médicaments dont ils n'ont pas été encore informés par l'exploitant ou par l'ANSM via les centres d'appel d'urgence.

Dans le cadre de ce dispositif, L'ANSM informe parallèlement les professionnels de santé des ruptures d'approvisionnement effectives ou anticipées et précise, s'il y a lieu, les recommandations éventuelles pour gérer cette pénurie (notamment en mettant ces informations sur son site.

<sup>30</sup> Dispositif mis en place par le ministère chargé de la santé, notamment par la publication du décret du 28 septembre 2012, relatif à l'approvisionnement en médicaments à usage humain, pris en application de l'article 47 de la loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

<sup>31</sup> **Source** : Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, France. Site : [www.medicaments.gouv.fr](http://www.medicaments.gouv.fr)

299. Par ailleurs, la Direction générale de la santé a mis en place un comité de suivi du décret du 28 septembre 2012, afin que des bilans réguliers des ruptures d'approvisionnement soient effectués. Ces derniers permettent d'envisager éventuellement des mesures complémentaires à prendre dans une logique de lutte contre toutes les causes de ruptures.
300. Il est à noter que les difficultés de production sont à l'origine de la majorité des ruptures, ce qui peut laisser peu de place à l'anticipation.
301. L'ANSM ne prend pas en charge les ruptures d'approvisionnement ponctuelles (régionales) liées à des problèmes dans la chaîne de distribution.
302. Tenant compte de l'importance d'être informé suffisamment à l'avance sur les éventuelles ruptures, la législation française a porté, en 2012, de six mois à un an le délai dont dispose un établissement exploitant un médicament pour informer l'ANSM des arrêts de commercialisation lorsque le médicament concerné est utilisé dans une ou des pathologies graves dans lesquelles elle ne disposerait pas d'alternatives disponibles sur le marché français.
303. De même, le système d'astreinte et des obligations de service public des grossistes-répartiteurs, a été inscrit au niveau législatif en l'accompagnant de sanctions en cas de non-respect de ces obligations de service public.
304. La législation focalise en priorité sur la question des « médicaments d'intérêt thérapeutique majeur » dont les ruptures présentent le plus de risques. Pour ces médicaments, les entreprises pharmaceutiques doivent mettre en œuvre des plans de gestion des pénuries : constitutions de stocks selon la part de marché, sites alternatifs de fabrication le cas échéant, identification de spécialités pouvant constituer une alternative à la spécialité pharmaceutique en défaut.

#### **b. Système de stockage stratégique**

305. Le stockage stratégique des médicaments et produits de santé a connu une importance grandissante pour différentes raisons. Il s'agit de stocks destinés à faire face à des situations d'urgence extrêmes qui peuvent survenir suite à des catastrophes naturelles, des épidémies ou éventuellement des accidents ou attaques (nucléaires, biologiques, chimiques, radiologiques...).
306. Pour se préparer à ces situations, plusieurs pays ont mis en place des systèmes de stockage stratégique de médicaments et produits de santé.
307. Il est à noter que ces systèmes s'intègrent généralement dans des dispositifs plus globaux de gestion des crises sanitaires graves pouvant naître des situations exceptionnelles citées. Ces dispositifs font intervenir plusieurs acteurs dont les gestionnaires des stocks stratégiques de médicaments et produits de santé.
308. En France, cette question est à la charge de l'Établissement de préparation et de réponses aux urgences sanitaires (EPRUS) qui est un établissement public administratif relevant

du ministère en charge de la Santé. Il a été institué en 2007 et a deux missions principales :

- la mise en place, la gestion administrative, financière et opérationnelle d'une réserve sanitaire de l'Etat ;
- la gestion des stocks stratégiques des produits de santé de l'Etat (antidotes, antiviraux, dispositifs médicaux, etc.).

309. Les stocks dits « stratégiques » sont détenus et gérés au niveau national par l'EPRUS, à partir de ses différentes plateformes. Succédant au « stock national santé » créé à partir de 2001, les stocks stratégiques comprennent à la fois des médicaments, des dispositifs médicaux, des équipements de protection individuelle, du petit matériel et des consommables. Ces stocks doivent permettre à l'État de maintenir une capacité d'intervention pour répondre à des menaces épidémiques ou terroristes, en renfort des moyens conventionnels et tactiques<sup>32</sup>. L'acquisition et le renouvellement des stocks stratégiques relève du ministre chargé de la santé.
310. Aux Etats Unis, la réserve nationale stratégique (*the U.S. Strategic National Stockpile : SNS*) est une réserve maintenue par le gouvernement fédéral et constituée de médicaments et de fournitures médicales nécessaires pour fournir des soins d'urgence et une prise en charge sanitaire des victimes de catastrophes naturelles, des pandémies, et des attaques radiologiques, biologiques, chimiques ou des attaques terroristes traditionnelles. La SNS a été créée en 1998 comme réserve pharmaceutique stratégique, mais a changé de nom, quelques années plus tard, suite à l'extension de son contenu au-delà des médicaments.
311. Cette réserve est financée par le budget fédéral et comprend des antibiotiques, des antidotes chimiques, des antitoxines, des médicaments de soutien de la vie, des fournitures d'entretien des voies respiratoires, des articles médicaux et chirurgicaux...
312. La responsabilité principale pour le stockage et la livraison de la SNS aux sites de besoins, revient aux Centres pour le contrôle et la prévention des maladies (*Centers for disease control and prevention : CDC*). Le CDC maintient un entrepôt central et 12 unités distinctes appelées «*push packages*» situés dans des entrepôts sécurisés à travers les États-Unis pour assurer la livraison par camion ou par avion dans moins de 12 heures.
313. Chaque Etat dispose d'un plan de préparation pour réagir avec la SNS et assurer la distribution des produits aux populations affectées.
314. L'Australie dispose d'un système proche de celui des USA. Elle maintient une réserve stratégique nationale de médicaments, de vaccins, antidotes et d'équipements de protection pour assurer une réponse nationale à une urgence de santé publique qui pourrait découler de causes naturelles ou d'activités terroristes. Ce système a été établi en 2002 et concerne environ 40 produits.

---

<sup>32</sup> Les stocks dits « tactiques » sont des produits et des équipements situés dans les établissements de santé sièges de service d'aide médicale urgente (SAMU) ou de structure mobile d'urgence et de réanimation (SMUR). Ces stocks doivent permettre d'assurer une réponse précoce dans l'attente de la mobilisation, le cas échéant, des stocks stratégiques.

315. La réserve comprend également des stocks limités en médicaments hautement spécialisés destinés à faire face à des situations d'urgence et qui peuvent ne pas être disponibles dans le système d'approvisionnement pharmaceutique australien.
316. Les stocks sont conservés dans divers endroits stratégiques de l'Australie. Leur contenu n'est pas public pour des raisons de sécurité.
317. En Belgique, et en prévision de la survenue d'éventuelles épidémies, le Service public fédéral Santé Publique (SPF) détient un stock stratégique de certains médicaments et vaccins utiles dans la lutte contre la variole, la grippe, les maladies bactériennes liées au bio-terrorisme et certains risques chimiques.

## **4.2. Les produits sanguins**

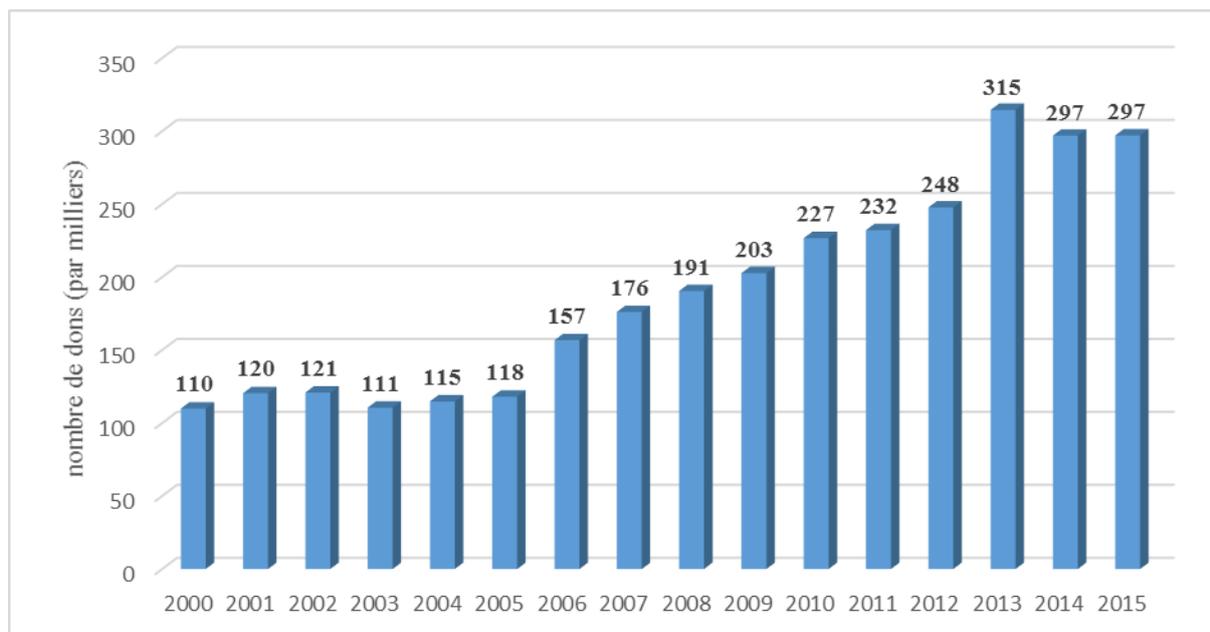
### **4.2.1. Cadre juridique**

318. Le don du sang est régi par la loi n°03-94 du 18 juillet 1995 relative au don, au prélèvement et à l'utilisation du sang humain modifiée et complétée par la loi n°23-04 du 23 novembre 2005.
319. Cette loi prévoit que le don du sang est volontaire et gratuit.
320. La législation et la réglementation en la matière ne prévoient pas de dispositions relatives aux stocks de sécurité en produits sanguins déterminant le niveau des stocks, leur nature, leurs détenteurs, leur répartition...

### **4.2.2. Etat des lieux**

321. Le don du sang au Maroc est opéré dans des centres de transfusion sanguine relevant du ministère de la santé. Ils sont 29 établissements de prélèvement du sang répartis sur le territoire, en plus d'équipes mobiles.
322. Le niveau des dons a connu une progression significative notamment depuis 2010 comme le montre le graphique n° 3. Cette évolution reste insuffisante pour faire face aux besoins. En 2014, les dons n'ont pas dépassé 1 % de la population.
323. Dans son plan d'action 2012-2016, le CNTS s'est fixé comme objectif de faire progresser cette proportion de 4% annuellement pour assurer l'autosuffisance.
324. Après une nette progression notamment en 2013, qui a enregistré une augmentation de 27 %, les dons sont retombés en 2014 et 2015 marquant une diminution de 5,6 % comme le montre le graphique n° 3.

**Figure n° 3. Evolution des dons de sang**



**Source :** Centre national de transfusion sanguine

325. Le don de sang reste marqué par une part relativement limitée des donneurs réguliers qui sont considérés comme un levier important pour développer la culture du don de sang. Leur part a représenté environ 15 % en 2014 et 20 % en 2015 de l'ensemble des dons de ces années. L'objectif du CNTS est de porter cette proportion à 30 % à l'horizon 2016.
326. Pour se prémunir contre les pénuries en produits sanguins, le CNTS a établi une classification des produits critiques avec un dispositif de suivi quotidien et d'alerte sur les niveaux de leurs stocks. Un projet de ce suivi à travers un système informatique est en cours de déploiement en 2016<sup>33</sup>
327. Un produit critique est défini comme ayant un impact direct ou indirect sur la vie des malades. Il s'agit de deux catégories : produits sanguins labiles (PSL) et produits sanguins stables (PSS) en plus des produits indispensables aux collectes du sang ou à la qualification des PSL. Le tableau suivant présente la liste de ces produits :

<sup>33</sup> Il s'agit du système "e-progesa" développé pour prendre en charge le suivi des stocks en sang

**Tableau n° 23. Catégories de produits sanguins**

Produits sanguins labiles (PSL)	Produits sanguins stables (PSS)	Produits de collecte du sang ou de qualification des PSL
1-Concentré de globules rouges (CGR) 2-Concentré de plaquettes (CP) 3-Plasma frais congelé (PFC)	4-Facteur IX 5-Albumine 6-Facteur VIII 7-Immunoglobulines	8-Poches de collecte du sang 9-Réactif de dépistage HVB 10-TPHA 11-Réactif de dépistage HCV 12-Réactif de dépistage HIV 13-Réactifs de groupage ABO 14-Réactifs de groupage Rhésus

Source : Centre national de transfusion sanguine

328. Pour ces produits, le CNTS a établi des niveaux de stocks en les classant en trois phases selon le nombre de jours de couverture assuré par les stocks disponibles. Le tableau suivant présente, à titre d'exemple, ces niveaux pour les réserves de globules rouges considérées comme des produits très critiques.

**Tableau n° 24. Phases de stocks des réserves de globules rouges**

Niveau des réserves de globules rouges	Nombre de jour des réserves	Nombre d'unités de réserve en 2014
Phase verte	>7 jours	>5054
Phase jaune	2-7 jours	1400-5054
Phase rouge	<2 jours	<1400

Source : Centre national de transfusion sanguine

329. Cette classification est également déclinée par région et par centre de transfusion comme le montre le tableau suivant.

**Tableau n° 25. Répartition régionale des niveaux de stocks par phase (en unité de globules rouges)**

Région	Centre de transfusion	Phase verte	Phase jaune	Phase rouge
Sous-Massa-Dara	Agadir	>300	90-300	<90
	Ouarzazate	>60	20-60	<20
Taza-Al-Hoceima	Al Hoceima	>50	20-50	<20
Tadla Azilal	Beni Mellal	>120	35-120	<35
Grand Casa	Casablanca	>1200	350-1200	<350
Doukala-Abda	El Jadida	>74	21-74	<21
	Safi	>70	20-70	<20
Fès-Boulmane	Fès	>650	190-650	<190
Laâyoune-Boujdour-Sakia Elhamra	Laâyoune	>90	25-90	<25
Marrakech-Tensift-Elhaouz	Marrakech	>450	130-450	<130
Meknes-Tafilialt	Meknès	>250	70-250	<70
	Er-Rachidia	>90	25-90	<25
Oriental	Oujda	>450	130-450	<130
Rabat-Sale-Zemmour-Zaer	Rabat	>900	300-900	<300
Tanger-Tétouan	Tanger	>250	70-250	<70
	Tétouan	>120	34-120	<34

Source : Centre national de transfusion sanguine

### 4.2.3. Evaluation

330. La situation des stocks de sang au Maroc montre que leurs niveaux sont encore limités par rapport aux besoins et ne permettent pas de renforcer la sécurité d'approvisionnement en ces produits. Ces niveaux correspondent à ceux enregistrés dans les pays à faible revenu.
331. Par ailleurs, les efforts déployés dans le cadre du plan stratégique de la santé 2012-2016 dans sa partie réservée à la transfusion sanguine, ont permis un progrès relatif de la situation. Un changement significatif de l'état actuel nécessiterait davantage d'efforts.
332. Il est à noter que ces efforts se trouvent encore limités par certains facteurs qui ne favorisent pas un réel changement de la situation.
333. Ainsi, la capacité d'accueil et de traitement des centres de transfusion est toujours relativement limitée et reste focalisée sur l'initiative du donneur pour se présenter dans un centre de transfusion. Les unités mobiles constituant un déplacement vers le donneur restent limitées et leur travail est encore ponctuel.
334. De même, la culture du don du sang n'est pas assez développée. Tenant compte de la nature de l'acte de don qui est volontaire et gratuit, le développement de cette culture constitue un élément fondamental pour améliorer la situation et capter plus de donateurs réguliers constituant un gage de quantité des dons.
335. A ce niveau, il est à noter que les moyens utilisés pour sensibiliser la population au don du sang restent encore insuffisants.
336. Par ailleurs, l'organisation actuelle de la gestion de l'activité de transfusion sanguine représente également une limite à son développement. Ainsi, cette activité est prise en charge par le CNTS dont dépendent fonctionnellement les centres régionaux de transfusion. Le CNTS dépend organiquement de la Direction des hôpitaux du ministère de la santé. Cette situation ne semble pas offrir au CNTS suffisamment de liberté d'action et de souplesse dans la gestion de ses moyens et dans la mise en œuvre de ses actions. Les centres régionaux dépendant organiquement des Directions régionales de la santé ne favorisent pas l'efficacité requise dans l'action du CNTS. Cette situation crée également des difficultés de suivi et de reporting, sachant que les centres de transfusion sont soumis dans, une relation fonctionnelle et organique, à deux entités différentes représentant des priorités et des intérêts qui ne sont pas toujours concordants.
337. Il est à noter que les niveaux fixés dans le système d'alerte représentent une situation ne permettant pas un niveau de sécurité suffisant des stocks disponibles. Ainsi, pour les globules rouges qui constituent un produit très critique, des réserves de 7 jours sont considérées comme une situation confortable (phase verte) et des réserves de 2 à 7 jours représentent une situation normale (phase jaune).
338. Ce système porte le risque de présenter une situation de stocks serrés comme normale et ne permet pas d'être suffisamment à l'abri des pénuries. D'ailleurs, les tableaux de bord de suivi des stocks montrent souvent des situations dans le vert pour l'essentiel des

centres régionaux. A titre d'exemple, le tableau de bord du 13 mars 2015 présente deux centres régionaux dans le jaune et les 14 autres dans le vert.

339. Cependant, même dans ce système, les situations inscrivant les stocks dans le niveau rouge sont assez fréquentes représentant des cas d'alerte maximale.
340. Il est à noter que ces niveaux sont fixés sur la base des capacités d'accueil et de traitement des centres de transfusion et des dons captés. Ils sont également établis pour répondre à la demande en produits sanguins dans les conditions normales. En conséquence, des événements exceptionnels peuvent mettre à mal ce système.
341. Selon les responsables du CNTS, le niveau qui répondrait effectivement au souci du stockage de sécurité devrait se situer autour de deux semaines. La situation actuelle montre un écart important par rapport à cet objectif.
342. Il est également à noter que la réalisation des objectifs du plan cité présente certaines différences entre les centres au niveau des dons réguliers, donateurs volontaires... En conséquence, bien que l'évolution globale montre un progrès vers la réalisation des objectifs à l'échelle nationale, il demeure que la situation dans certaines régions peut porter des risques considérables. Il s'agit, par exemple, en 2015, pour la proportion des dons volontaires, des régions de Marrakech qui n'a pas dépassé 56 %, d'El Jadida et Beni Mellal qui enregistrent des niveaux autour de 64 % alors que la moyenne nationale est de 89 %. De même, l'objectif d'augmentation des dons entre 2014 et 2015 est réalisé de manière significativement différente entre les régions. La variation a oscillé entre une augmentation de 11,8 % à El Jadida et une diminution de 12,6 à Ouarzazate.
343. Les variations de réalisation des objectifs sont enregistrées également entre les années. Ainsi, pour certains centres, il a été enregistré des évolutions non soutenues des principaux indicateurs établis. Cette situation reflète une insuffisance au niveau de la consolidation des acquis de la transfusion.

#### **4.2.4. Benchmark**

344. La situation de la transfusion sanguine au Maroc montre que, malgré la progression enregistrée durant les dernières années dans le cadre du plan stratégique 2012-2016, le niveau des dons reste en deçà de celui dans la plupart des pays et des niveaux préconisés par l'OMS.
345. Cette organisation préconise que pour satisfaire les besoins d'un pays, il est généralement recommandé que 1 % à 3 % de la population donne du sang.
346. En 2011, sur une grille de niveaux des dons constituée de cinq classes, établie par l'OMS, le Maroc a été classé dans la 4<sup>ème</sup> classe constituée de pays où les dons se situent entre 5 et 9,9 dons pour 1000 habitants soit moins de 1 %.
347. Dans ce même classement, la plupart des pays de la zone MENA, se situe dans la classe 3 avec des dons compris entre 10 et 19,9 pour 1000 habitants. Dans les pays développés, ces niveaux dépassent 30 dons par 1000 habitants.

348. Au niveau mondial, la proportion de dons de sang enregistrée au niveau de l'OMS, est de 36,8 dons de sang pour 1000 habitants dans les pays à revenu élevé, 11,7 dans les pays à revenu moyen et 3,9 dans les pays à faible revenu. En tant que pays à revenu moyen, le Maroc reste encore au-dessous de la moyenne dans ces pays avec moins de 8,8 de dons pour 1000 habitants<sup>34</sup>.
349. A titre d'illustration, en France, malgré que le taux de dons du sang se situe au tour de 40 pour 1000 habitants, la situation est considérée par l'Etablissement français du sang comme alarmante et présentant des risques de pénurie.

### 4.3. Recommandations

#### Concernant les médicaments

- Examiner l'opportunité de constituer des stocks stratégiques de certains produits médicaux destinés aux situations d'urgence avec un système de financement, de localisation et de gestion de ces stocks. Il s'agit, d'une réserve d'Etat destinée à des interventions d'urgence dans des situations d'épidémie, de catastrophes naturelles, d'attaque...La gestion de cette réserve peut être confiée à un organisme de gestion des catastrophes.
- Adapter la réglementation relative aux stocks de sécurité des médicaments et des produits de santé pour prendre en compte leurs spécificités notamment en matière de criticité, du cycle de fabrication, des situations de monopole, de l'existence d'alternatives thérapeutiques... ;
- Activer la mise en place du système d'information développé pour le suivi des stocks chez les opérateurs pharmaceutiques tout en l'orientant vers la veille et la prévention des ruptures de stocks et renforcer le contrôle sur place des stocks.

#### Concernant les produits sanguins

- Intégrer les produits sanguins dans le système de stocks de sécurité ;
- Redoubler d'efforts pour ramener, dans le moyen terme, les dons de sang à un niveau conforme aux recommandations de l'OMS afin de mieux se prémunir contre les pénuries, à travers notamment :
  - davantage d'investissement dans les capacités d'accueil et de traitement des dons notamment les équipes mobiles pour une meilleure proximité des donneurs ;
  - une sensibilisation active et soutenue pour développer la culture du don du sang ;
  - la réorganisation des structures en charge de cette activité pour leur procurer plus de souplesse et de réactivité et d'autonomie de gestion ;
  - la mise en place du comité de sécurité transfusionnelle.

---

<sup>34</sup> Calculé sur la base du nombre de dons de 2015 et la population globale du recensement de 2014



## **V. Réponses des ministères concernés**

### **5.1. Ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement**

Les observations sur la situation des stocks de sécurité des produits pétroliers rapportées par la Cour des Comptes constituent, depuis des décennies, les préoccupations majeures du Département de l'Energie et des Mines (DEM).

Pour pouvoir proposer des solutions et développer des alternatives aux mécanismes expérimentés, la problématique des stocks de sécurité ne peut pas être dissociée de la politique des pouvoirs publics en matière de tarification des produits pétroliers, ce qui a impacté l'évolution du secteur pétrolier, en général, et la question des stocks de sécurité en particulier.

A ce titre, il y'a lieu de rappeler ce qui suit :

- En 1997, le secteur pétrolier privatisé, a hérité d'une situation de sous-investissement nécessitant une mise à niveau du réseau de distribution, des moyens de production et des capacités de stockage.
- La dernière révision des marges bénéficiaires des distributeurs date de 1997 ; la situation de l'intervention de la caisse de compensation s'est inversée. Elle est passée d'une situation où elle assurait une péréquation entre les produits pétroliers en procédant aux prélèvements à partir des carburants pour subventionner le gaz butane à une situation où tous les produits pétroliers sont subventionnés.

La subvention a connu une augmentation soutenue, elle est passée de 4 milliards en 2004, pour atteindre un maximum de 48,5 milliards DH en 2012.

Le secteur pétrolier a subi de façon récurrente le poids des arriérés de la caisse de compensation qui ont grevé la trésorerie des pétroliers conduisant même à des difficultés d'approvisionnement.

Compte tenu de ces contraintes, la problématique des stocks de sécurité n'a pu trouver, dans le passé, qu'une solution partielle.

Toutefois, la libéralisation des prix des produits pétroliers liquides constitue une opportunité pour instaurer un nouveau système de gestion des stocks de sécurité par un partenariat public-privé où l'effort de stockage sera partagé entre l'Etat et le consommateur marocain en utilisant les montants collectés, au titre de la marge spéciale, comme un capital initial pour ce nouveau système.

Actuellement, et après la fermeture de la raffinerie de Mohammedia, pour assurer l'approvisionnement du pays en produits pétroliers liquides, des réunions ont été tenues au DEM pour faire face à cette problématique. Les sociétés importatrices se sont engagées à assurer un stock permanent équivalent à 30 jours de leurs ventes sur le marché national.

Le niveau de stock maintenu par les sociétés d'importation, qui sont en même temps des sociétés de distribution, est équivalent à 30 jours de consommation.

### **Proposition pour une gouvernance des stocks de sécurité :**

Le DEM travaille en collaboration avec les acteurs du secteur pétrolier pour parvenir à un accord sur la façon de conserver des stocks de sécurité, ainsi que les méthodes de leur gestion, ce qui se traduira par un projet d'arrêté du Ministre de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement relatif aux stocks de sécurité pour le soumettre à l'approbation.

Les montants qui ont été collectés par les sociétés, à travers la marge spéciale pour constituer les stocks de sécurité, qui restent toujours comme une dette à long terme, vis à vis de la Caisse de Compensation, peuvent être un prototype d'actif financier du nouveau système pour les stocks de sécurité des produits pétroliers.

Dans les conditions actuelles, une solution consisterait à retenir un nouveau dispositif selon le schéma, basé sur les 4 axes suivants :

#### **A- Actualisation de la réglementation selon les principes suivants :**

- **L'objectif ultime** : des stocks de sécurité de produits pétroliers liquides et de gaz de pétrole liquéfiés doivent être disponibles, en tout temps, sur le territoire marocain, et ce, pour couvrir la demande nationale, en cas de perturbation du marché international ou de consignation des ports pétroliers.
- **Obligation de constituer des Stocks de Sécurité** : les sociétés attributaires d'un Agrément de Distribution et de Raffinage sont dans l'obligation de constituer des stocks de pétrole brut ou de produits pétroliers semi finis ou finis.
- **Définition des Stocks de Sécurité** : ce sont les volumes de pétrole brut ou de produits pétroliers semi finis ou finis disponibles sur le territoire marocain, minorés des quantités dans les pipes et unités de traitement ainsi que celles des sédiments et impalpables dans les bacs de stockage mais majorés des quantités dans les tankers et caboteurs de Produits Pétroliers à quai et en cours de déchargement.
- **Rémunération des Stocks de Sécurité** : Après la libéralisation des prix de vente des produits pétroliers liquides, une part de ces prix sera réservée pour la rémunération des stocks de sécurité.
- **Utilisation des Stocks de Sécurité** : les Stocks de Sécurité sont la propriété des pouvoirs publics, ils sont détenus, en permanence, par les sociétés attributaires d'un Agrément de Distribution ou de Raffinage et ils ne peuvent être entamés qu'après autorisation du Ministère chargé de l'Énergie.
- **Fiscalité des Stocks de Sécurité** : pour diminuer le coût global nécessaire pour les constituer, les Stocks de Sécurité sont conservés dans des dépôts de stockage portuaires d'importation et sont donc en franchise de taxes et ne sont assujettis aux paiements de la TIC et de la TVA qu'à leur mise en circulation.

#### **B- Révision des obligations de stockage selon les points suivants :**

- Mettre les Stocks de Sécurité de pétrole brut au niveau réglementaire de 30 jours.
- Abandonner l'obligation des Stocks de Sécurité Régionaux. La détention et l'exploitation systématique des capacités de stockage dans les 12 régions se trouvent difficile à justifier, et sa réalisation entraînerait des investissements inutiles.

- Les volumes obligatoires de Stocks de Sécurité en pétrole brut ou en produits pétroliers semis finis ou finis constitués par les sociétés attributaires d'un Agrément de Distribution ou de Raffinages, sont définis par la réglementation, et calculés sur la base des volumes annuels importés d'une part, et distribués d'autre part.

**C- Mode de gestion des stocks de sécurité :**

- Créer une Société ou une Association pour la gestion des Stocks de Sécurité.
- L'Association ou la Société chargée de la gestion des stocks de Sécurité, est le maître d'ouvrage délégué par le Ministère chargé de l'Energie pour la constitution et la gestion des Stocks de Sécurité du secteur pétrolier. Sa mission est de :
  - Constituer les volumes des Stocks de Sécurité réglementaires ;
  - Mobiliser les capacités de stockage soit par la location de capacités chez des opérateurs attributaires d'agrément de distribution ou de raffinage soit par la construction de capacités lui appartenant en propre ;
  - Collecter les rémunérations et les répartir aux prestataires de service ;
  - Réaliser toutes études nécessaires pour atteindre, au moindre coût, les objectifs recherchés par la mobilisation des Stocks de Sécurité.

**D- Mode de suivi et de contrôle par un comité sous les auspices du département de l'énergie et des mines :**

- Les décisions stratégiques pour la constitution des Stocks de Sécurité et le contrôle de la société ou l'association sont confiés au Comité d'Orientation et de Contrôle des Stocks de Sécurité (COC).
- Le Comité d'Orientation et de Contrôle des Stocks de Sécurité est composé des représentants :
  - du Ministère chargé de l'Energie, qui le préside ;
  - d'un représentant des distributeurs et d'un représentant des raffineurs ;
  - du président de la société ou l'association.
- Le Comité d'Orientation et de Contrôle des Stocks de Sécurité a la charge de :
  - Contrôler en permanence la constitution et l'existence effective des Stocks de Sécurité ;
  - Déterminer le niveau des cotisations des opérateurs, éventuellement imputées totalement ou partiellement dans les prix de vente des carburants, et de contrôler leur collecte et leur utilisation par la société ou l'association ;
  - Décider de la répartition des Stocks de Sécurité et de leur utilisation.

## **5.2. Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime**

### **Concernant le blé tendre**

#### **Suivi et contrôle**

La loi 12-94 (art.11) stipule que les commerçants de céréales et légumineuses doivent déclarer leur existence à l'ONICL en précisant notamment la situation et la consistance des locaux destinés au commerce et au stockage. De même, elle oblige les commerçants à déclarer à l'ONICL les opérations d'achat et de vente.

A cet effet, l'ONICL dispose d'une circulaire de Déclaration d'Existence qui oblige les opérateurs à déclarer les caractéristiques de leurs unités de production et/ou de stockage. De même, les opérateurs, notamment les organismes stockeurs et les minoteries, déclarent périodiquement leurs activités (bilan matière) à l'ONICL selon des modèles préétablis. Les déclarations périodiques, dûment signées par les opérateurs, sont alors saisies et traitées à l'ONICL par un système informatisé et centralisé de suivi et de contrôle. En outre, pour les minotiers, un suivi quotidien est assuré par l'ONICL.

La vérification de la sincérité des déclarations des opérateurs et de leurs stocks effectifs se fait selon une procédure de contrôle arrêtée par l'ONICL qui se base sur l'analyse du risque. Le contrôle in situ se fait par des agents habilités et/ou assermentés des services extérieurs de l'ONICL, par des commissions ad hoc relevant d'autres services extérieurs ou d'autre structure de l'ONICL, ou si nécessaire par les agents assermentés relevant de la division de l'Inspection.

En outre, l'ONICL procède systématiquement, au début et à la fin de la période de collecte primable, au recensement exhaustif des stocks pour le suivi des quantités de blé de production nationale éligible à la prime de magasinage.

L'ONICL procède également à la collecte d'information concernant le prix de céréales et sous-produits et utilise ces informations comme indicateur de l'évolution de l'approvisionnement du marché.

#### **Cadre juridique**

Une réflexion est en cours au niveau du Département de l'agriculture pour l'établissement de l'arrêté conjoint devant fixer la consistance, le mode de constitution et de financement des stocks de sécurité des céréales, en consolidant ce qui se fait actuellement à cet égard.

#### **Etat des lieux**

L'ONICL suit le stock des céréales du pays sur la base des déclarations périodiques obligatoires des opérateurs (organismes stockeurs, minoteries, provendiers, orgeries, semouleries, rizeries, en transit au port, etc.).

Le stockage est à la charge des opérateurs. Pour le blé tendre local, et pour inciter les organismes stockeurs à collecter et stocker la production nationale, une prime de magasinage forfaitaire est mise à leur disposition dès le début de la récolte. Les conditions d'octroi de cette prime sont fixées par une décision des ministres en charge des finances et de

l'agriculture. Dès la fin de la période de collecte primable, les quantités en stock éligibles sont réduites régulièrement pour inciter les opérateurs à déstocker et préserver la fluidité nécessaire au bon approvisionnement du marché.

#### **a. Evolution des stocks**

Au-delà de la stabilité relative des niveaux des stocks, ceux-ci comportent des variations significatives au cours de l'année qui sont inhérentes au caractère saisonnier de la production agricole. Ces variations restent tolérées, et même parfois souhaitées pour assurer une bonne fluidité du marché, et ce tant que le niveau du stock fluctue dans une fourchette ciblée. Des stocks plus bas sont parfois tolérés au cours de l'année, sans risque significatif, tel qu'à la veille d'une bonne production nationale, ou si la tendance du marché mondial y est favorable. Ainsi des niveaux relativement bas ont été parfois enregistrés, notamment en décembre et mars.

#### **b. Evolution des capacités de stockage**

Pour des raisons économiques et de commodité, les capacités de stockage ont tendance à se concentrer au niveau des zones portuaires (Casablanca, Doukkala Abda, Agadir...), et des zones où la production des céréales est plus régulière (Fès, Chaouia). Le développement du réseau routier, du transport ferroviaire, et des moyens logistiques chez les opérateurs atténuent fortement le risque de rupture stocks à cause de cette concentration relative.

### **Evaluation**

Le système actuel de suivi du stock du blé tendre sera renforcé par un projet d'Arrêté conjoint des ministres des finances et de l'agriculture se rapportant au stock de sécurité. Ce projet devra tenir compte des développements structureaux qu'a connus le marché national et de la politique de libéralisation du secteur du blé tendre suivie par le gouvernement et de l'analyse du risque de rupture du stock.

L'obligation réglementaire de maintenir un stock de sécurité engendre des coûts qui seront in fine supportés par le consommateur à moins que l'Etat ne les prenne en charge. La détention d'un stock outil est imposée à l'opérateur par les impératifs du marché et de la nécessité de minimiser les risques de rupture des chaînes de fabrication et d'approvisionnement des clients. En effet, toute obligation imposée par la réglementation risquerait de compromettre les acquis de la libéralisation dans laquelle le pays s'est engagé depuis plusieurs décennies.

La détermination des niveaux des stocks se fait à travers le système déclaratif qui est corroboré des recensements de stocks, sommaires ou exhaustifs, effectifs chez les opérateurs et par des recoupements croisés de leurs déclarations. De même, l'appréciation des capacités de stockage se fait sur la base des plans confirmée par des visites techniques des agents de l'ONICL.

La gestion de stock ne peut être dissociée d'une analyse de risque et de l'obligation d'assurer une fluidité du produit sur le marché qui n'est pas garantie par la seule tenue de stock de sécurité. Pour les céréales, le suivi régulier du stock par l'ONICL et le nombre relativement élevé de grands opérateurs détenant des stocks réduit considérablement le risque d'une rupture soudaine et généralisée des stocks. En dernier lieu, le blé tendre se distingue des autres produits par la tenue par une grande partie des ménages et des agriculteurs de stocks ce qui constitue un tampon supplémentaire. A noter enfin que les céréales se caractérisent par une demande relativement stable et prévisible (faible élasticité).

La répartition régionale des capacités de stockage et des capacités d'écrasement se concentrent dans les régions où la demande est forte ou de productions importantes et régulières. Ces capacités doivent donc être rapprochées des consommations et des productions régionales. Le développement du réseau routier, du transport ferroviaire, et des moyens logistiques chez les opérateurs atténuent fortement le risque de rupture stocks à cause de cette concentration relative.

Le mode de stockage est marqué par la prépondérance du stockage en magasin représentant plus de 66% à fin 2014 contre plus de 80 pourcent avant 2000. Compte tenu des avantages de coûts et de commodité, le mode de stockage en silos est en constante progression surtout pour les grandes unités. Les magasins offrent pour leur part la possibilité d'être exploités pour des volumes relativement faibles, voire pour d'autres produits. A noter à ce titre, que de nombreux magasins actuellement utilisés pour le stockage des céréales sont équipés d'installations de manutention spécifiques aux céréales (fosses de réception, élévateurs, bandes transporteuses, etc.)

L'activité des céréales au Maroc, à l'instar de celle des autres produits vrac est condamnée à subir des concentrations et des consolidations visant à réduire le coût unitaire en vue de rester compétitif et de tirer profit de certains avantages comparatifs tels que le recours au transport par train. Ainsi, durant la dernière décennie, plusieurs investissements en capacité de stockage dépassant les 40,000 TM ont été réalisés par les opérateurs privés dans la perspective de se placer sur un marché plus concurrentiel.

L'ONICL a mis en place, en application des dispositions de l'article 11 de la loi 12/94, une circulaire pour la Déclaration d'existence des opérateurs, en vertu de laquelle, ceux-ci sont tenus d'informer l'ONICL de tout changement opéré dans leurs installations (création de nouveaux dépôts, extension des dépôts existants, installation de nouvelles machines, etc.). Tout changement de capacités, déclaré par les opérateurs, ou constaté par les Services Extérieurs de l'ONICL à l'occasion des visites régulières de suivi des activités est validé et pris en compte par l'ONICL pour la mise à jour de sa base de données. En plus, à la veille de chaque campagne de commercialisation l'ONICL réalise des enquêtes pour la mise à jour des données et des caractéristiques des unités de stockage.

### 5.3. Ministère de la santé

Le Ministère de la santé prend acte des observations et remarques figurant dans le rapport de la Cour des Comptes, du mois de juillet 2016 relatif aux stocks de sécurité du Maroc.

#### 1. Les médicaments

Le Ministère de la santé dispose d'un site central de stockage à Berrechid, trois autres sites à Casablanca et un site à Salé. Pour les sites régionaux, il s'agit de 7 sites qui étaient programmés auparavant, dont cinq sont déjà achevés mais non encore opérationnels.

Dans le cadre de la stratégie relative à la gestion des médicaments pour les structures publiques, le Ministère de la Santé adopte un système d'achat basé sur l'anticipation (N pour N+1).

Ce système mis en place depuis plusieurs années a permis au Ministère, de développer une maîtrise des stocks des médicaments et produits de santé, aussi bien physique que virtuel.

Il s'agit, en fait des produits stockés dans les sites appartenant au Ministère de la Santé, des stocks au niveau des pharmacies hospitalières et provinciales (théoriquement, ces stocks doivent assurer une couverture de 3 mois) ainsi qu'au stock virtuel chez les laboratoires pharmaceutique.

Il convient de préciser que ce système a permis également de gagner sur les prix de soumission et augmenter par conséquent, les quantités des produits achetés. Ceci justifie, les dotations exceptionnelles en médicaments et dispositifs médicaux alloués aux régions touchées par les inondations et par le vague du froid.

En plus, et dans le cadre de la coopération sud-sud, le Maroc a pu acheminer des dons en médicaments, dispositifs et équipements médicaux vers les pays africains soit à l'occasion des visites Royales soit dans le cadre de la lutte contre Ebola.

Grace à l'ONMPS le Ministère veille à la disponibilité des médicaments et produits de santé par le suivi régulier de l'état d'approvisionnement du marché en médicaments et produits de santé.

Depuis plusieurs mois, l'ONMPS reçoit mensuellement les états de stocks de l'ensemble des établissements pharmaceutiques lui permettant ainsi de prévenir tout risque de rupture de stock. En effet, le MS a pu anticiper plusieurs ruptures de stock inévitables par la mise à disposition sur le marché national de produits pharmaceutiques similaires ou d'alternatives thérapeutiques.

Conscient de l'importance et de la place stratégique du médicament et produits de santé dans le système de santé national, le Ministère de la santé prévoit de programmer dans son plan d'action 2017 un ensemble de mesures nécessaires à une meilleure maîtrise des stocks de sécurité :

### - Sur le plan réglementaire :

- Modifier et compléter la loi relative au stock de sécurité des médicaments et des produits de santé, la loi 17-40 et leurs textes d'application pour prendre en considération notamment :
  - Le caractère institutionnel de l'ONMPS lui conférant la forme juridique et l'autorité requises pour prendre en charge les missions qui lui ont été attribuées de manière satisfaisante ;
  - Les spécificités des médicaments et des produits de santé (criticité, du cycle de fabrication, des situations de monopole, de l'existence d'alternative thérapeutique) ;
  - L'obligation réglementaire de déclarations périodiques des stocks par les établissements pharmaceutiques, sur support électronique ;
  - Le respect des niveaux de stock de sécurité requis pour les produits stratégiques ainsi que les outils de contrôle à mettre en place pour le suivi des stocks (concordance entre les stocks physiques et informatiques).

### - Sur le plan organisationnel :

- Le rattachement de l'ONMPS à la Direction de la DMP (au lieu d'une Division de la DMP)
- Le renforcement des capacités de l'Observation National des Médicaments et Produits de Santé en ressources humaines (profil spécifique) et avec la modernisation de son système d'exploitation informatique.

## 2. Les produits sanguins

Pour la progression des dons, il est important de citer que cette augmentation a dépassé les objectifs fixés pour répondre aux besoins en produits sanguins. L'objectif est déterminé comme suit : (le nombre de poches livrés) + le nombre des poches des demandes non satisfaites + (4% à 10% des dons) de l'année précédente. Entre 2012 et 2015, le nombre des dons fixé est 1.140.640.

L'évaluation de l'autosuffisance doit être faite sur le réel c'est-à-dire il faut voir en pratique l'état de satisfaction des demandes de sang.

Concernant le pourcentage de satisfaction des demandes de sang en termes de nombre de poche, les demandes sont satisfaites à 100%, pour le nombre de poche. Le pourcentage inférieur à 100% est expliqué soit par une demande excessive non justifiée soit il s'agit d'un groupe sanguin rare.

L'augmentation des dons enregistrée en 2013 était directement liée à la campagne nationale de dons de sang qui nous a permis de collecter 70.000 dons. En se basant sur l'expérience de cette campagne nous avons décidé, pour une meilleure gestion des stocks d'opter vers des petites campagnes tout en respectant les objectifs. Le chiffre de dons obtenu en 2014 est inférieur à celui de 2013 mais il répond parfaitement à l'objectif fixé. En 2014, le nombre des dons fixé : 255 064 et le nombre de dons réalisé : 296 745.

Le centre national n'a pas mis uniquement une classification mais plutôt une procédure détaillant également les conduites à tenir et les mesures à prendre pour prévenir les ruptures.

Grace à cette procédure, entre autres, on n'a jamais eu de rupture des stocks.

Les unités mobiles et les équipes mobiles travaillent régulièrement selon un programme pré établi. Plus de 50% des dons sont collectés dans les équipes mobiles

Concernant le système de suivi en place, pour le CNTS, une semaine de stock est largement suffisante pour faire bouger, mener des actions et augmenter le stock.

La couleur verte signifie le minimum exigé et non pas la situation confortable. La phase jaune n'est pas une situation normale. D'ailleurs la procédure prévoit des actions à entreprendre pour revenir à la phase verte.

Le vert veut dire un stock supérieur ou égal à 7 jours de consommation et non pas 7 jours de consommation. Sur la situation de stock citée dans le rapport on trouve : Agadir : 16 jours, El Jadida : 25 jours, Laâyoune : 35 jours, Beni Mellal : 34 jours, Oujda : 12 jours. Le CNTS n'a pas connu de situation critique au niveau de la phase rouge.

Pour les événements exceptionnels, le CNTS a élaboré un plan d'organisation des secours (ORSEC).

Pour le niveau des stocks, l'idéal serait d'avoir pour tous les centres un stock de deux semaines.

Concernant les objectifs de stocks, ils sont liés directement aux besoins et varient selon des régions. A titre d'exemple, le centre de Ouarzazate doit diminuer ses dons vu que le besoin n'est pas important et ce afin de maîtriser le pourcentage de poches périmées.

Concernant la recommandation de l'OMS définissant les besoins en fonction du nombre de lit, le Maroc a réalisé, en 2015, les résultats suivants :

- Total des dons : 297.073
- Capacité litière : 32.155
- Estimation des besoins : 225.085
- Taux de satisfaction des besoins : 132%

**5.4. Ministère de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique**

Aucune réponse n'a été communiquée à la Cour des comptes.

**Edition Cour des comptes 2017**

**Dépôt Légal : 2017MO0203**

**ISBN : 978-9954-9664-0-2**

