الجمورية التونسيـة **الحمد لله**

مجلس المنافسـة

الجلسة العامة

القطاع: تجميع الحليب الطّازج ونقله

الرّأي عدد 172661
الصّادر عن مجلس المنافسة
بتاريخ 22 فيفري 2018

إنّ مجلس المنافسة،

بعد إطلاعه على مكتوب وزير التجارة عدد 844 المؤرخ في 20 ديسمبر 2017 المرسّم بكتابة المجلس بتاريخ 25 ديسمبر 2017 تحت عدد 172661، والمتضمّن طلب رأي المجلس في مشروع قرار من وزير الفلاحة و الموارد المائية والصيد البحري يتعلّق بتنقيح المخطّط المديري لمراكز تجميع الحليب الطّازج ونقله المصادق عليه بالقرار المؤرّخ في 02 أوت 2013 .

وبعد الإطّلاع على القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار وخاصة الفصل 11 منه

وعلى الأمر عدد 370 لسنة 2006 المؤرّخ في 3 فيفري 2006 والمتعلّق بضبط إجراءات وصيغ الاستشارة الوجوبيّة لمجلس المنافسة حول مشاريع النّصوص الترتيبيّة،

وعلى الأمر عدد 477 لسنة 2006 المؤرّخ في 15 فيفري 2006 والمتعلّق بضبط التّنظيم الإداري والمالي وسير أعمال مجلس المنافسة،

وبعد الإطّلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء المجلس وفق الصّيغ القانونيّة لجلسة يوم الخميس 14 ماي 2015،

وبعد التأكّد من توفّر النّصاب القانوني،

وبعد الاستماع إلى المقرّر السيّد سفيان طرميز في تلاوة تقريره الكتابي،

وبعد المداولة استقرّ رأي الجلسة العامّة لمجلس المنافسة على ما يلي:

I تقديم الملف:

تطبيقا لأحكام الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار،طلب السيد وزير التّجارة بمقتضى المكتوب عدد 844 المؤرخ في 20 ديسمبر 2017 والمرسّم بكتابة المجلس بتاريخ 25 ديسمبر 2017 تحت عدد 172661، رأي مجلس المنافسة حول مشروع قرار من وزير الفلاحة و الموارد المائية و الصيد البحري يتعلّق بتنقيح المخطّط المديري لمراكز تجميع الحليب الطّازج ونقله المصادق عليه بالقرار المؤرّخ في 02 أوت 2013.

✓**الإطار العام للاستشارة:**

يندرج مشروع القرار السالف الذكر موضوع الاستشارة في إطار برنامج تطوير وتأهيل منظومة شبكة مراكز تجميع الحليب الطازج اعتبارا وأن عملية التجميع تعد من أهم المراحل التي لها تأثير مباشر على نوعية الحليب المصنع والمروج أيضا ،لهذا تأكدت ضرورة إيلاء نشاط تجميع الحليب أهمية خاصة وذلك عبر تنظيمه كمرحلة قائمة بذاتها، وفي هذا الخصوص نصت أحكام الفصل 45 من القانون عدد 95 لسنة 2005 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005 المتعلّق بتربية الماشية وبالمنتجات الحيوانيّة والمنقح بالقانون عدد 54 لسنة 2007 المؤرخ في 02 أوت 2007 على أنه"يتم إحداث مراكز لتجميع الحليب الطازج و نقله طبقا لكراس شروط ووفقا لمخطط مديري تتم المصادقة عليهما بقرار من الوزير المكلف بالفلاحة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّه سبق لمجلس المنافسة أن أبدى رأيه في مشروع قرار وزير الفلاحة والموارد المائيّة المؤرّخ في 12 مارس 2008 وفي مفهوم المخطّط المديري وذلك ضمن الرّأي عدد 72186 الصّادر بتاريخ 25 أكتوبر 2007 وفي مشروع تنقيحه ضمن الرّأي عدد 102392 الصّادر بتاريخ 16 سبتمبر 2010 والرّأي عدد 122447 الصّادر بتاريخ 18 أكتوبر 2012 والرّأي عدد 152560 الصّادر بتاريخ 14 ماي 2015

✓ **الإطار التّشريعي والتّرتيبي المطبّق في مجال تجميع الحليب الطّازج ونقله:**

- القانون عدد 95 لسنة 2005 المؤرّخ في 18 أكتوبر 2005 المتعلّق بتربية الماشية وبالمنتجات الحيوانيّة و المنقح بالقانون عدد 54 لسنة 2007 المؤرخ في 02 أوت 2007.
- قرار وزير الفلاحة والبيئة المؤرّخ في 23 جوان 2011 المتعلّق بالمصادقة على كرّاس الشروط المتعلّق بإحداث مراكز تجميع الحليب الطّازج ونقله.
- قرار وزير الفلاحة والموارد المائية المؤرّخ في 02 أوت 2013 المتعلّق بالمصادقة على المخطّط المديري لمراكز تجميع الحليب الطّازج ونقله.
- قرار من وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري مؤرخ في 29 جويلية 2015 يتعلق بإتمام المخطط المديري لمراكز تجميع الحليب الطازج ونقله المصادق عليه بالقرار المؤرخ في 2 أوت 2013.

✓ **المحتوى المادّي لمشروع القرار:**

يحتوي مشروع قرار وزير الفلاحة والموارد المائية والصيد البحري موضوع الاستشارة على فصلين يتعلق أحدهما بإلغاء المخطط المديري لمراكز تجميع الحليب الطازج ونقله بالنسبة للسنوات 2012-2016 المصادق عليه بالقرار المؤرخ في 2

أوت 2013 وتعويضه بالمخطط المديري الملحق بالقرار موضوع الاستشارة و نص ثانيهما على نشر هذا القرار بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية إضافة إلى قائمة ملحقة بمشروع المخطط المديري لمراكز تجميع الحليب الطازج و نقله 2017- 2021 .

وفي هذا الخصوص وجبت الإشارة إلى أنه:

1. لم يتم أرفاق مشروع القرار بالنّسخة الفرنسيّة،
2. لم يتم إرفاقه بالمخطط المديري 2017-2021 بل تم الاكتفاء بقائمة عدد المراكز المحدثة و عدد المراكز المراد إحداثها طيلة فترة المخطط المديري،وباعتبار أن مشروع القرار يتعلق بإلغاء المخطط المديري المؤرخ في 2 أوت 2013 كان لزاما إعادة صياغة مخطط مديري،

II- نشاط تجميع الحليب الطازج:

يعتبر الحليب الطازج من أهم مصادر الغذاء الإنساني وعنصرا مهما في نشاط الصناعات التحويلية ذات الصلة .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن نشاط تجميع الحليب يحظى بامتيازات هامة حيث تتمتع مراكز تجميع الحليب المسجلة بالقائمة الرسمية والمتحصلة على المصادقة الصحية بمنحة تقدر بـ 70 مليم للتر على كميات الحليب المجمعة والمبردة التي يتم قبولها بالمصنع ،إضافة إلى دعم مراكز التجميع المنخرطة في مشروع تأهيل الضيعات المنتجة للحليب والمتمثل في تركيز التبريد على مستوى الضيعة بمنحة خصوصية في حدود 10 مليمات/ لتر حليب مبرد ومصنع.

أما على مستوى الأسعار، فانه يتم اقتناء الحليب من قبل مراكز التجميع بسعر لا يقل عن 766 مليم عند الإنتاج (محدد من قبل الدولة ويتم مراجعته بصفة دورية). أما بالنسبة لسعر البيع لمركزيات الحليب فهو حر يتم تحديده في بعض

الأحيان حسب الجودة باتفاق بين مركز التجميع والمصنع (السعر المتداول في معدل 1089 مليم للتر +/- 22 مليم.

✓ **سوق تجميع الحليب الطازج:**

نصت أحكام الفصل الأوّل من كراس الشروط المتعلق بإحداث مراكز تجميع الحليب الطازج ونقله على أن نشاط هذه المراكز يقتصر فقط على تجميع كميات الحليب المتأتية من الضيعات الصغرى و المتوسطة وتبعا لذلك فإن العرض و الطلب في إطار استشارة الحال يكون كالآتي:

➢ **من حيث العرض:**

يتمثل العرض في كميات الحليب الطازج المتأتية من الضيعات الصغرى و المتوسطة و التي عرّفها الفصل الثالث – من كراس الشروط المشار إليه أعلاه – بأنها الضيعات التي تضم 25 بقرة حلوب على أقصى تقدير وذلك باستثناء الضيعات التابعة لديوان الأراضي الدولية و ديوان تربية الماشية وتوفير المرعى و وحدات الإنتاج الفلاحي وشركات الأحياء و التنمية الفلاحية.

➢ **من حيث الطلب :**

يتم طلب كميات الحليب المتأتية من الضيعات المشار إليها من قبل مراكز التجميع.

وتعد شبكة تجميع الحليب حاليا حوالي 236 مركزا لتجميع الحليب الطازج تحصل 227 مركز منها على المصادقة الصحية إلى حدود ديسمبر2017 في حين لم يتحصل الباقي منها إلا على الموافقة المبدئية.

وهي موزعة كما يلي:

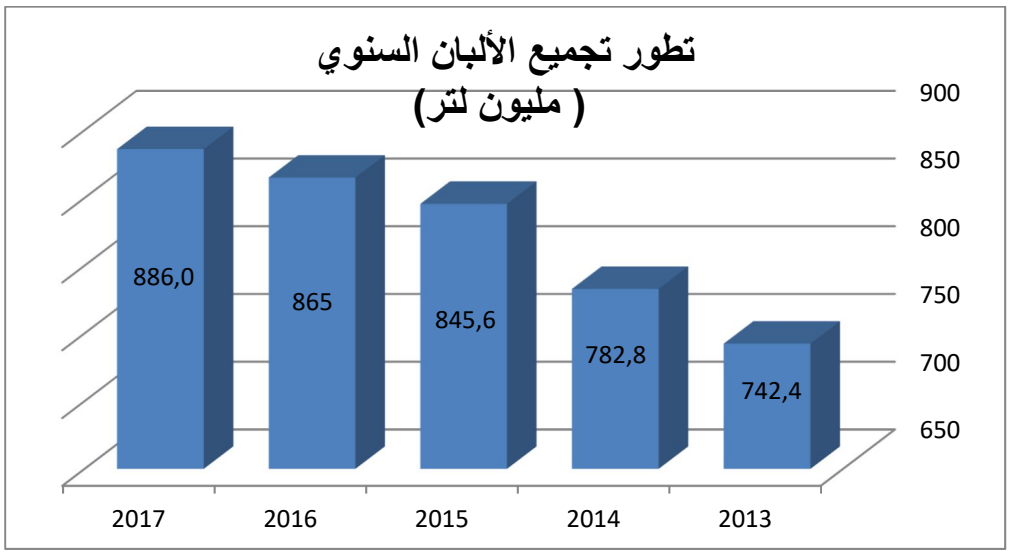
62 مركزا للشركات التعاونية الأساسية للخدمات الفلاحية

136 مركزا لشركات الخدمات الفلاحية.

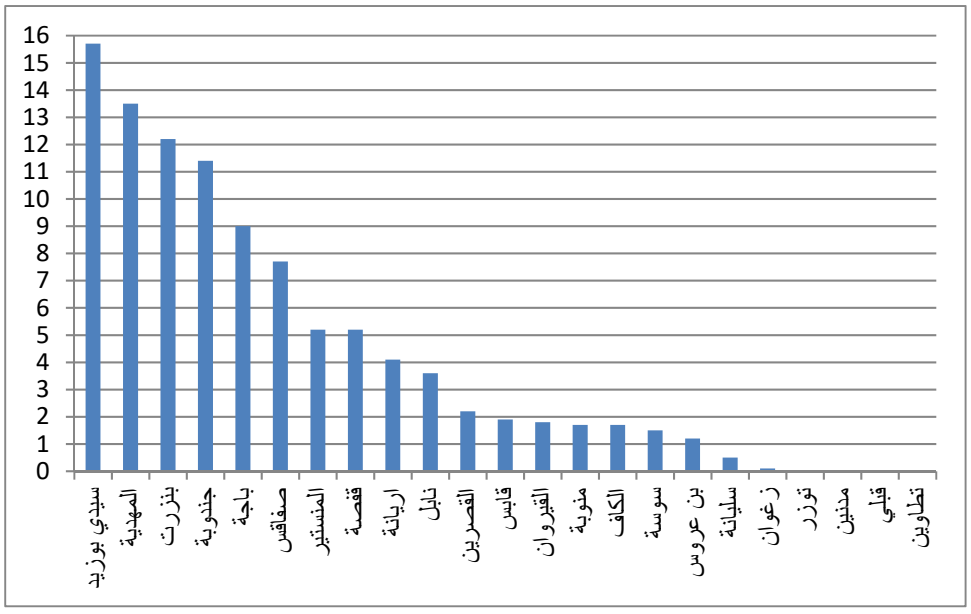
38 مركزا لأشخاص ماديين.

الولاية	شركات تعاونية	شركات خدمات فلاحية	أشخاص ماديين	المجموع
بنزرت	6	19	2	**27**
اريانة	0	5	0	**5**
تونس	0	2	0	**2**
منوبة	0	4	1	**5**
بنعروس	0	2	0	**2**
نابل	7	4	5	**16**
زغوان	0	2	1	**3**
سوسة	3	2	0	**5**
المنستير	6	7	0	**13**
المهدية	17	7	3	**27**
صفاقس	11	11	4	**26**
قابس	1	4	2	**7**
قبلي	0	0	0	**0**
قفصة	0	7	2	**9**
القصرين	0	6	0	**6**
سيدي بوزيد	3	17	2	**22**
القيروان	1	3	0	**4**
سليانة	0	4	0	**4**
الكاف	3	2	0	**5**
جندوبة	0	17	5	**22**
مدنين	0	0	0	**0**
تطاوين	0	0	0	**0**
توزر	0	0	0	**0**
باجة	4	11	11	**26**
الجملة	**62**	**136**	**38**	**236**

ولقد شهد نشاط تجميع الحليب خلال السنوات الأخيرة تطورا بنسبة 5.6 % حيث مر من 664 مليون لتر سنة 2011 إلى 886 مليون لتر سنة 2017 (60 % من الإنتاج الوطني)و بزيادة بحوالي2.5 % مقارنة بسنة 2016 (865 مليون لتر)، و يعود ذلك بالأساس إلى تطور الشبكة الوطنية لمراكز تجميع الحليب الطازج ونقله.



توزيع كميات الحليب المجمعة حسب الولايات (%)



III المخطط المديري واحداثات مراكز تجميع الحليب

✓ **تعريف المخطط المديري :**

لئن اقتصر القانون عدد 95 لسنة 2005 في فصله عدد 45 على التنصيص على الكيفية القانونية التي يتم بمقتضاها المصادقة على المخطط المديري الخاص بإحداث مراكز تجميع الحليب الطازج فان كراس الشروط المتعلق بإحداث مراكز تجميع الحليب الطازج ونقله تولى تعريفه بأن نص في فصله الثالث على أن المخطط المديري هو" وثيقة مصادق عليها رسميا تضبط الشروط والمعايير المعتمدة لتوزيع مراكز تجميع الحليب في مختلف جهات البلاد ".أما من الناحية الاقتصادية يمثل المخطط المديري آلية إدارية تمنح الإدارة حق التدخل في مجالات ذات طبيعة خصوصية وذلك بهدف تحقيق نوع من التوازن بين الجهات من خلال ضمان توزيع محكم لعدد مراكز تجميع الحليب في مختلف ولايات الجمهورية.

✓ **إحداث مراكز لتجميع الحليب الطازج:**

ينص مشروع المخطط المديري على جملة من المعايير التي يتم على أساسها تحديد عدد الاحداثات الجديدة لمراكز تجميع الحليب الطازج ونقله طبقا لتوزيع جغرافي خاص بكل ولاية. و تتمثل هذه المعايير في:

-تطور قطيع الأبقار الحلوب.

-تطور كميات الحليب المنتجة .

-طاقة التجميع المتواجدة بالجهة.

-استنفاذ إمكانية الترفيع في طاقة التجميع القصوى لدى المراكز المجاورة.

ويبلغ عدد الاحداثات الجديدة لمراكز تجميع الحليب المنصوص عليها بمشروع القرار 88 مركزا موزعة على مختلف ولايات الجمهورية .

وفيما يلي جدول خاص بعدد المراكز الحالية و بعدد المراكز المزمع إحداثها بكل ولاية:

الولايات	العدد الحالي للمراكز	عدد المراكز المزمع إحداثها	عدد الاحداثات القصوى
تونس	2	0	2
بن عروس	2	3	5
أريانة	6	0	6
منوبة	5	3	8
بنزرت	27	4	31
نابل	16	2	18
المهدية	27	8	35
صفاقس	26	2	28
القيروان	8	8	16
القصرين	7	10	17
سيدي بوزيد	22	6	28
زغوان	3	4	7
سليانة	8	7	15
باجة	27	5	32
جندوبة	24	3	27
سوسة	6	4	10
المنستير	14	1	15
الكاف	8	2	10
قابس	7	4	11
قفصة	10	6	16
مدنين	0	4	4
قبلي	1	1	2
تطاوين	1	0	1
توزر	0	1	1
الجملة	257	88	345

IV الملاحظات المتعلّقة بمشروع القرار والمخطّط المديري:

بعد الاطلاع على مشروع القرار والقائمة الملحقة بالمخطّط المديري المعروضان على المجلس لإبداء الرأي فإنه يتجه إثارة الملاحظات التالية:

✓ **من جهة الشكل**

1. ينص الفصل 1 من مشروع القرار أنه " يلغى المخطط ...ويعوض بالمخطط المديري المصاحب..." وهو ما تؤكده وثيقة بيان أسباب اتخاذ هذا القرار المصاحبة ،في حين جاء في عنوان القرار أنه يتعلق "بتنقيح المخطط "

مما يحتم ملاءمة العنوان مع الفصل الأول من القرار،ليصبح " قرار من وزير ...يتعلق بإلغاء و تعويض المخطط المديري..."

2. إضافة القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار ضمن الاطلاعات المضمنة بمشروع القرار ،

3. إصلاح الخطأ الوارد ضمن توطئة مشروع القرار موضوع الاستشارة والتّقيّد بعنوان القرار الصّادر بالرّائد الرّسمي عدد 75 بتاريخ 17 سبتمبر 2013 وذلك بالتّنصيص على أنّ هذا القرار صادر عن وزير الفلاحة ولا عن وزير الفلاحة والموارد المائيّة،

4. إصلاح الخطأ الوارد بالجدول الأول بخصوص الرمز الخاص بكل من ولاية تونس ومنوبة بإفراد كل ولاية برمز خاص بها.

✓ **من جهة الأصل**

تتطلب ممارسة نشاط تجميع الحليب الطازج ونقله إضافة للشروط الواجب توفرها المنصوص عليها بكراس شروط الخاص بإحداث مركز تجميع الحليب، وجوب احترام بعض الإجراءات الأخرى الواردة ضمن المخطط المديري المنظم لهذه العملية و المتمثلة في الامتثال للتوزيع الجغرافي لمراكز تجميع الحليب حسب الولايات والى العدد الأقصى طبقا للقائمة الملحقة بالمخطط المديري (الفصل 1 من المخطط المديري 23 جوان 2011)

وفي هذا الصدد يمكن القول أنه خلافا لنظام كراسات الشروط التي عوّضت التراخيص و التي تقتضي المراقبة اللاحقة ،حافظ المشرع بالنسبة لهذا النوع من الاستثمار على نظام المراقبة المسبقة و المتمثلة في الرقابة الإدارية من خلال تحديد عدد الاحداثات وكيفية توزيعها ومراقبة مدى الامتثال لها .

هذا التحديد للعدد الأقصى لمراكز تجميع الحليب الطازج ونقله قد يستشف منه لأول وهلة مساسا بمبادئ المنافسة وتحديدا واضحا لدخول مستثمرين جدد إلى هذه السوق ،لكن بالرجوع إلى خلفية هذا الإجراء و المتمثلة في **ضرورة المحافظة على توازنات السوق ولما يعرفه القطاع من تقلبات تتجسم أحيانا في فائض كبير للإنتاج وفي حالات أخرى بنقص فادح فيه الأمر الذي** تصبح معه عملية تحديد العدد الأقصى مبررة خاصة وأنها تتم طبقا لشروط موضوعية ترتبط بـ:

-تطور قطيع الأبقار الحلوب.

-تطور كميات الحليب المنتجة .

-طاقة التجميع المتواجدة بالجهة.

- استنفاذ إمكانية الترفيع في طاقة التجميع القصوى لدى المراكز المجاورة.

ربما كان من الأحرى ضبط أو تحديد نسبة معينة لتطور قطيع الأبقار أو كميات الحليب أو طاقة التجميع المتواجدة بالجهة وذلك تفاديا للاجتهادات الذاتية

ومما يؤكد هذا الاتجاه عدم بلوغ العدد الأقصى للإحداثيات المبرمجة ضمن المخطط المديري لسنوات 2012-2016، إذ تم إحداث 63 مركزا من جملة 132 مركز مبرمج طبقا للجدول التالي:

الولايات	العدد الأقصى	عدد الإحداثيات
تونس	2	2
بن عروس	5	2
أريانة	6	6
منوبة	15	5
بنزرت	29	27
نابل	25	16
المهدية	32	27
صفاقس	32	26
القيروان	11	8
القصرين	14	7
سيدي بوزيد	28	22
زغوان	18	3
سليانة	10	8

الولايات	العدد الأقصى	عدد الإحداثيات
باجة	35	27
جندوبة	32	24
سوسة	10	6
المنستير	19	14
الكاف	13	8
قابس	16	7
قفصة	11	10
مدنين	2	0
قبلي	1	0
تطاوين	0	1
توزر	1	0
الجملة	367	256

هذا الحرص على ضمان توازن هذا القطاع،جعل الجهة المصدرة للقرار موضوع الاستشارة تؤكد صلب الفقرة 2 من الفصل 21 على أنه:" في صورة الرغبة في تغيير صيغة التصرف في المركز، يتعين على صاحب المركز الحصول على الموافقة المسبقة من قبل اللجنة المركزية المحدثة للغرض والتي تصدر قرارها باقتراح من المندوب الجهوي للتنمية الفلاحية المختص ترابيا".

وصدر هذا الرّأي عن الجلسة العامّة لمجلس المنافسة بتاريخ 22 فيفري 2018 برئاسة السيّد رضا بن محمود وعضويّة السيّدة ريم بوزيان والسّادة محمد العيادي و عمر التونكتي والحموسي بوعبيدي ومعز العبيدي و أكرم الباروني وسالم بالسعود وخالد السلامي وبحضور المقرر العام السيد محمد شيخ روحه وأمّن كتابة الجلسة السيّد نبيل السماتي.

الرئيس

رضاء بن محمود