

القطاع: صنف وعرض وبيع مادة الخبز.

الرأي عدد 162595
التاخر عن مجلس المنافسة
بتاريخ 26 ماي 2016

إنّ مجلس المنافسة،

بعد الاطلاع على مكتوب وزير التجارة المرسم بكتابة المجلس بتاريخ 7 أفريل 2016 تحت عدد 256 والمتضمّن طلب إبداء الرّأي في مشروع قرار يتعلّق بصنع وعرض وبيع مادة الخبز. وبعد الاطلاع على القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

وعلى الأمر عدد 370 لسنة 2006 المؤرّخ في 3 فيفري 2006 والمتعلّق بضبط إجراءات وصيغ الاستشارة الوجوبية لمجلس المنافسة حول مشاريع النصوص الترتيبية، وعلى الأمر عدد 477 لسنة 2006 المؤرّخ في 15 فيفري 2006 المتعلّق بضبط التنظيم الإداري والمالي وسير أعمال مجلس المنافسة.

وبعد الاطلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء المجلس بالطريقة القانونية لجلسة يوم الخميس 26 ماي 2016.

وبعد التأكد من توفر النصاب القانوني،

وبعد الاستماع إلى المقرر السيّد صبحي شعباني في تلاوة تقريره الكتابي وإلى ملاحظات المقرر العام السيّد محمد البحري القابسي،

وبعد المداولة استقر رأي الجلسة العامة لمجلس المنافسة على ما يلي:

I. تقديم الملف:

عملاً بمقتضيات الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المتعلق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار، أحال وزير التجارة مشروع قرار يتعلق بصنع وعرض وبيع مادة الخبز إلى مجلس المنافسة لإبداء الرأي فيه.

1. الإطار العام للاستشارة:

يتنزل مشروع القرار موضوع الاستشارة في إطار إجراء تنظيمي يهدف للتصدي لجملة من الممارسات في قطاع صنع وعرض وبيع مادة الخبز وترشيد استعمال الفرينة استخراج نوعي PS المخصصة لصنع الخبز الموجه للاستهلاك العادي والضغط على تكاليف الدعم. كما يرمي مشروع القرار إلى مزيد تنظيم القطاع وتحديد التزامات أصحاب المخازن وحصر صنع وترويج خبز الاستهلاك العادي في المخازن المرخصة، ومنع صنع الباقات في المحلات غير المرخصة باستثناء نقاط بيع الخبز المعروفة لدى العموم "les points chauds". والجدير بالملاحظة أنه في إطار التحكم في نفقات الدعم وترشيد استهلاك المواد المدعمة وتوجيه الدعم نحو مستحقيه، تم منذ سنة 2008 إدخال عديد الإصلاحات تمثلت في تعديل الأسعار واتخاذ عديد الإجراءات شملت بالخصوص قطاعي الحبوب والزيت النباتي، باعتبارها تستأثر بالقسط الأكبر من نفقات دعم المواد الأساسية (أكثر من 90 %).

وبالنسبة لقطاع المخازن، شملت الإصلاحات:

- إجراء مسح مكن من تحديد قائمة في المخازن الناشطة فعلياً في القطاع، ضمت 2168 مخبزة مقابل 3800 مسجلة آنذاك لدى ديوان الحبوب وتتزوّد من الفرينة استخراج نوعي PS المخصصة لصنع خبز الاستهلاك العادي.

- تنظيم المخازن إلى ثلاثة أصناف: صنف "أ" لصنع الخبز الكبير، وصنف "ب" لصنع الخبز الكبير بنسبة 70 % والخبز الصغير "باقات" بنسبة 30 %، وصنف "ج" لصنع خبز "باقات" مع تمكين هذه الأخيرة من صنع المرطبات ونوعيات أخرى من الخبز من غير الفرينة استخراج نوعي PS.

وبالنظر للممارسات التي تمت معاينتها بخصوص التلاعب بمادة الفرينة استخراج نوعي PS، تمّ بداية من فيفري سنة 2011 التخلي عن الصّنف "ب".

- تطبيق نظام الحصص من الفرينة استخراج نوعي PS المخوّلة لكلّ مخبزة على أساس مقاييس محدّدة تأخذ في الاعتبار حاجيات الجهة أو المنطقة وعدد العملة.

- تخصيص الخبز الكبير للاستهلاك الأسري ومنع توجيهه للصّفقات العموميّة والاستعمال المهني.

- تمكين نقاط البيع المعروفة بـ points chauds من صنع وترويج خبز "الباقات" باستعمال الفرينة

استخراج نوعي PS-7، ومنع إنتاج الخبز المجدّد ونصف المنتهي من الفرينة استخراج نوعي PS.

وبالتوازي مع ذلك تمّ حصر إسناد التّراخيص الجديدة لإحداث المخابز في التجمّعات

السّكنيّة الجديدة دون غيرها أو البعيدة عن المخابز المنتصبة، وذلك بالنّظر لمحدوديّة طاقة استيعاب

القطاع وتجاوز طاقة الإنتاج للحاجيات الحقيقيّة للسّوق الدّاخلية، كما تمّ لاحقا حصر التّراخيص

في الصّنف "ج" للتمكّن من الضّغط على تكاليف الدّعم، نظرا لكون الخبز الصّغير "باقات"

يحظى بدعم أقلّ من الخبز الكبير.

ولئن مكّنت هذه الإصلاحات من ترشيد إنتاج واستهلاك الخبز وضمان شفافيّة ونزاهة

المعاملات في القطاع، إلّا أنّه وتبعاً للأوضاع الاستثنائيّة التي مرّت بها البلاد، وأمام عدم الاستجابة

للطلّبات الجديدة للانتصاب، تطوّرت الاستثمارات في القطاع وظهرت محلّات جديدة تختصّ

بالأساس في صنع وترويج المرطّبات، ونوعيّات أخرى من الخبز باستعمال الفرينة الرّفيعّة بوزن لا

يتجاوز 150 غرام، عملاً بأحكام الفصل 9 من الأمر العلي المؤرّخ في 19 جانفي 1956 المتعلّق

بتجارة المخابز وصنع الخبز وبيعه، الذي يجيز صنع وترويج هذا الصّنف من الخبز دون ترخيص

مسبق.

وقد لاقى تزايد عدد هذه المحلّات معارضة شديدة وتذمّر من قبل أصحاب المخابز المصنّفة

نتيجة المنافسة غير الشّريفة التي تواجهها، والرّاجعة بالأساس لصنع وترويج الخبز من الحجم الصّغير

"باقات" من قبل المحلّات غير المرخّصة وتسبّبها في صعوبات للمخابز المرخّصة.

في المقابل أدى تجميد أسعار بيع خبز الاستهلاك العادي من خبز كبير و"باقات" منذ سنة 2008، والزيادة في مدخلات المخازن والمطاحن (من أجور ونقل وكهرباء وماء وخميرة...) إلى التخفيض في أسعار إحالة الفريئة استخراج نوعي PS إلى المخازن لتصل حاليًا إلى 2,023 ديناراً للقنطار الواحد بالنسبة للخبز الكبير و17,945 ديناراً للقنطار الواحد بالنسبة للباقات، مقابل أسعار بيع الفريئة الرفيعة بـ 51,200 ديناراً للقنطار الواحد. وأمام اتساع الفارق في الأسعار بين صنفَي الفريئة، سجّل تطوّر هام في عدد الممارسات المتعلّقة بالتلاعب بمادّة الفريئة استخراج نوعي PS واستعمالها في غير الأغراض المخصّصة لها خصوصاً من قبل المحلّات غير المرخّصة.

2. الإطار التشريعي والترتيبي:

يخضع قطاع صنع وعرض وبيع مادّة الخبز إلى جملة النصوص القانونيّة والترتيبيّة التالية:

- الأمر العلي المؤرّخ في 19 جانفي 1956 المتعلّق بتجارة المخازن وصنع الخبز وبيعه.
- القانون عدد 117 لسنة 1992 المؤرّخ في 7 ديسمبر 1992 المتعلّق بحماية المستهلك.
- القانون عدد 15 لسنة 2005 المؤرّخ في 16 فيفري 2005 المتعلّق بتنظيم قطاع الحرف.
- القانون عدد 69 لسنة 2009 المؤرّخ في 12 أوت 2009 المتعلّق بتجارة التوزيع.
- القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار وخاصة الفصل 42 منه.
- الأمر عدد 1996 لسنة 1991 المؤرّخ في 23 ديسمبر 1991 المتعلّق بالموادّ والمنتجات والخدمات المستثناة من نظام حرّية الأسعار.

3. المحتوى المادّي لملفّ الاستشارة:

يحتوي ملفّ الاستشارة على ما يلي:

- مشروع قرار باللّغتين العربيّة والفرنسيّة يتضمّن 8 فصول.
- وثيقة شرح الأسباب.

II. تقديم قطاع صنع وعرض وبيع مادّة الخبز:

يتم إحداث المخازن بناء على رأي اللجان الجهوية وذلك بعد حصول المعنيين بالأمر على البطاقات المهنية طبقا لمقتضيات الأمر عدد 3078 لسنة 2005 المؤرخ في 29 نوفمبر 2005 المتعلق بضبط قائمة أنشطة الحرف الصغرى، ونشاط صنع وعرض وبيع مادة الخبز مؤطر في كل مراحلها. وتصنف المخازن كما يلي:

1. أصناف المخازن:

حسب المنشور الصادر عن وزير التجارة والصناعات التقليدية الصادر بتاريخ 14 جويلية 2008 تصنف المخازن طبقا للأنظمة التالية:

1.1. صنف "أ": نظام صنع الخبز المدعم من الحجم الكبير:

تختص المخازن في إطار هذا النظام في صنع الخبز من الحجم الكبير باستعمال الفريزة المدعمة، وهو موجه للاستهلاك الأسري وتراعى في إنتاجه الخصائص التالية:

نوع الخبز	الطول	القطر	الوزن
خبز طويل	45 سم +/- 3 سم	-	400 غ +/- 30 غ
خبز مدور	-	23 سم +/- 2 سم	400 غ +/- 30 غ

ويجبر على المخازن الناشطة في إطار هذا النظام إنتاج وترويج المرطبات أو الأصناف الأخرى من الخبز ما عدى الخبز "المسوس" المصنع وفقا للخصائص المعتمدة في هذا النظام. ويتعين على المخازن الناشطة في إطار هذا النظام توفير الخبز على امتداد اليوم وبكميات تلبي حاجيات الاستهلاك الأسري.

2.1. صنف "ب": نظام مختلط لصنع الخبز المدعم (خبز من الحجم الكبير وخبز من الحجم الصغير "باقات"):

تنتج المخازن المنضوية تحت هذا النظام 70 % من الخبز من الحجم الكبير (وزن 400 غ) و 30 % على الأقل من الخبز الصغير "باقات" (وزن 220 غ)، ويجبر في هذا النظام إنتاج وترويج المرطبات وأنواع الخبز الرفيع ما عدى الخبز "المسوس" المصنع وفقا للخصائص المعتمدة في هذا

النظام. ويتعين على المخازن الناشطة في إطار هذا النظام توفير الخبز الكبير على امتداد اليوم وبكميات تلبي حاجيات الاستهلاك الأسري.

3.1. صنف "ج": نظام صنع الخبز المدعم من الحجم الصغير "باقات":

تختص المخازن المدرجة بهذا النظام في إنتاج الخبز الرفيع والمرطبات وذلك من الفريضة غير المدعمة. ويمكن لهذه المخازن صنع الخبز من الحجم الصغير "باقات" من الفريضة المدعمة وترويجه بالأسعار المعتمدة ويراعى في إنتاجه الخصائص التالية:

- الوزن: 220 غ +/- 10 غ.

- الطول: 55 سم +/- 5 سم.

وتنسحب هذه الخصائص على صنع الخبز "المسوس" من الحجم الصغير "باقات".

4.1. نقاط بيع الخبز الساخن:

تعتمد نقاط تصنيع وبيع الخبز الساخن بالمساحات التجارية الكبرى والمتوسطة المعروفة لدى العموم بـ "Points Chauds" على الفريضة غير المدعمة لصنع مختلف أنواع الخبز. وتوزع نقاط بيع الخبز الساخن كما يبينه الجدول التالي:

توزيع نقاط بيع الخبز الساخن

مكان النشاط	الشركة
بئر القصة بن عروس	BVM
المنزه 9	أوليس للتوزيع شامبيون (كارفور ماركت حاليًا) المنزه 9
برج الطويل	شركة المتوسطية للتنمية "جيان"
المركب التجاري درة سوسة	أوليس للتوزيع شامبيون (كارفور ماركت حاليًا) سوسة
سيدي داود المرسى	شركة أوليس للتوزيع كارفور تونس

المصدر: وزارة التجارة

هذا وقد تم التخلي بداية من شهر فيفري سنة 2011 عن الصنف "ب" وذلك بهدف الضغط على تكاليف الدعم نظرا لأن خبز "الباقات" يحظى بدعم أقل من الخبز الكبير. وقد تطور عدد المخازن خلال السنوات الأخيرة كما يبينه الجدول التالي:

تطوّر عدد المخابز خلال الفترة الممتدة من سنة 2011 إلى سنة 2015

السنة	2011	2012	2013	2014	2015
عدد المخابز	2746	2873	2988	3037	3080

المصدر: وزارة التجارة

وينصّ المنشور الصّادر عن وزير التجارة والصّناعات التقليديّة بتاريخ 14 جويلية 2008 على جملة الالتزامات التي يطالب المهنيّون باحترامها:

2. التزامات المهنيّين:

يتعيّن على أصحاب المخابز احترام جملة الالتزامات القانونيّة والترتيبيّة التالية:

1.2. مسك بطاقة تزوّد:

- بصرف التّظر عن ضرورة مسك بطاقة مهنيّة لاستغلال المخابز فإنّه يتعيّن على أصحاب المخابز المصنّفة أعلاه مسك بطاقة تزوّد بالفرينة المدعّمة تسلّم من طرف مصالح الوزارة المكلفة بالتجارة ويتمّ تجديدها سنويّا. وتتضمّن بطاقة التزوّد بالفرينة المدعّمة البيانات التالية:
- التعريف بالمخبزة (عدد البطاقة المهنيّة والطّبيعة القانونيّة والعنوان).
 - هويّة المستغلّ (مالك أو على وجه الكراء أو وكيل).
 - نظام التّخبيز (اختيار الصّنف).
 - الحاجيّات من الفرينة.
 - مصادر التزوّد بمادّة الفرينة.
- علما وأنّه في حال تعليق النّشاط بصفة ظرفيّة أو نهائيّة أو في حال فقدان بطاقة التزوّد فإنّه يتعيّن على صاحب المخبزة إعلام مصالح وزارة التجارة المختصّة ترايّا.

2.2. مسك كراس إنتاج:

يتوجب على كلّ صاحب مخبزة مسك كراس إنتاج يتضمّن البيانات المتعلقة بكمية المخزونات من الفريضة المدعّمة والشّراءات كمّا ومصدرا والكمّيات المحوّلة فضلا عن عدد الفرق العاملة.

3.2. انتظام التّزويد:

يتعيّن على أصحاب المخازن مسك مخزون احتياطي من الفريضة المدعّمة في حدود حاجيّات إنتاج المخبزة لمُدّة عشرة أيّام على الأقلّ وتوفير الخبز بكمّيات تلبي حاجيّات استهلاك الدّائرة التّرابيّة ذات مرجع النّظر على امتداد كامل اليوم بما يتماشى مع طبيعة وتوقيت الاستهلاك الأسري.

ويترتّب عن كلّ إخلال بانتظام التّزويد، إيقاف التّزويد بالفريضة المدعّمة إلى جانب التّبعات المنصوص عليها بالقوانين الجاري بها العمل.

4.2. واجب إعلام المستهلك:

بصرف النّظر عن ضرورة إعلام المستهلك بنوعيّة الخبز المصنوع وبوزنه وبسعره، فإنّه يتعيّن على مختلف المخازن إشهار اختصاصها وذلك بصفة جليّة وواضحة للعموم وتوضع للغرض معلّقة داخل المخبزة.

5.2. هامش الرّبح عند التّوزيع:

حدّد هامش ربح توزيع الخبز بـ 10 ملّيمات للخبزة الواحدة، ويحجّر على أصحاب المخازن منح تخفيضات بالنّسبة للخبز الذي تمّ إنتاجه من الفريضة المدعّمة أو اعتماد ممارسات غير مشروعة.

6.2. شفافيّة المعاملات:

يحجّر على المخازن شراء أو مسك أو خزن أو بيع منتوجات لا تتماشى مع طبيعة نشاطها (سميد، سدّاري،...) غير أنّه يمكن للمخازن المتخصّصة في الخبز الرّفيع مسك كمّية محدودة من هذه المنتجات تتماشى وحاجيّات الإنتاج.

7.2. مقوّمات الجودة وشروط حفظ الصّحة:

يتوجّب على كافّة أصحاب المخابز التقيّد بالضوابط التالية:

- احترام الشّروط الصحيّة بالمخابز وبأماكن الخزن والعرض والبيع والحفظ.
- ضرورة خزن الموادّ الأوليّة القابلة للتّعفن والفساد تحت نظام تبريد ناجع.
- استعمال المياه الصحيّة في صنع الخبز ومشتقّاته.
- ضمان جودة الخبز وحسن طهيّه.
- عدم استعمال شفرة الحلاقة عند تزيين الخبز.
- عدم استعمال المحسّنات غير المسموح بها قانوناً.
- عدم اللّجوء إلى إضافات محرّرة.
- عرض وبيع الخبز في الأماكن المخصّصة له (المخابز ونقاط البيع التابعة لها، محلات بيع المرطّبات والموادّ الغذائيّة...).
- عدم عرض وبيع الخبز على الرّصيف.
- احترام وزن الخبز القانوني وطوله.

وتتزوّد المخابز بالفرينة استخراج نوعي PS لدى المطاحن بأسعار مخفّضة وباعتماد نظام الحصص، وفي ما يلي منظومة دعم الخبز حسب المعطيات الواردة من وحدة تعويض الموادّ الأساسيّة:

3. منظومة دعم الخبز:

تتزوّد المخابز بفرينة الخبز PS لدى المطاحن بأسعار محدّدة وفقاً لهيكلة الأسعار باعتماد نظام الحصص، وتستعمل الفرينة المدعّمة حصريّاً في صنع الخبز المدعّم ويتعيّن على المخابز ترويج إنتاجهم من الخبز المدعّم بمخابزهم أو عن طريق تجّار التّوزيع على أن يتمّ ذلك حصريّاً لغايات الاستهلاك الأسري. ويمنع الاتّجار في مادّة الفرينة المدعّمة ولا يجوز استعمالها أو مسكها أو خزنها إلّا من قبل المطاحن والمخابز النّاشطة والمحصّلة على بطاقة تزوّد بالفرينة المدعّمة وذلك في حدود الحصّة المخوّلة لكلّ مخبزة.

ويضبط سعر بيع الفرينة إلى المخازن على أساس سعر بيع الخبز بعد طرح كلفة التخيز وذلك على أساس إنتاج 308 وحدة بالنسبة للخبز من الحجم الكبير و559 باقات لكل قنطار من الفرينة. ويمثل الدعم الفارق بين سعر بيع الفرينة من المطاحن وسعر بيع الفرينة المخفّض المضبوط على أساس سعر بيع الخبز، ويصرف الدعم شهرياً لفائدة المطاحن.

وفي ما يلي تطوّر كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة من قبل المخازن خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى سنة 2015:

تطوّر كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة

صنف المخازن	2012	2013	2014	2015
مخبزة صنف "أ"	4.975.806	4.907.253	4.621.868	4.431.747
مخبزة صنف "ج"	1.534.148	1.632.232	1.769.361	1.931.152

المصدر: الإدارة العامة لوحدة تعويض المواد الأساسية

ويبرز من خلال هذا الجدول تراجع كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة من قبل المخازن من الصنف "ب" بما نسبته 11 % في مقابل ارتفاع كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة من قبل المخازن من الصنف "ج" بما نسبته 26 %، وذلك خلال الفترة الممتدة من سنة 2012 إلى سنة 2015. وفي ما يلي تطوّر سعر مادة الفرينة استخراج نوعي PS:

تطوّر سعر مادة الفرينة استخراج نوعي PS خلال الفترة الممتدة

من جوان سنة 2010 إلى أكتوبر سنة 2014 (الوحدة: دينار/القنطار)

الصنف	جوان 2010	جويلية 2010	ماي 2011	مارس 2013	أكتوبر 2014
صنف "أ"	16,476	19,356	10,977	6,089	2,023
صنف "ج"	31,939	36,962	28,781	22,668	17,945

المصدر: الإدارة العامة لوحدة تعويض المواد الأساسية

ويبرز من خلال هذا الجدول الانخفاض الكبير الذي شهده سعر الفرينة استخراج نوعي PS من جوان سنة 2010 إلى أكتوبر سنة 2014 وذلك للمخازن من الصنف "أ" وكذلك من الصنف "ج".

وفي مقابل ذلك حافظ سعر بيع الفرينة الرفيعة على نفس المستوى منذ سنة 2007 وهو في حدود 51,200 ديناراً للقنطار الواحد.

والجدير بالملاحظة في هذا الإطار أنّ كلفة دعم الفرينة استخراج نوعي PS من التكلفة الجمليّة لدعم الموادّ الأساسيّة مثّلت ما نسبته 33,31 % سنة 2010 لتبلغ ما نسبته 24,25 % سنة 2015.

III. الملاحظات:

لا يثير مشروع القرار موضوع الاستشارة الرّاهنة أيّة ملاحظة من زاوية المنافسة وذلك باعتبار أنّه يتعلّق بـ:

- ترجمة القرارات والإصلاحات التي تمّ إقرارها خلال السّنوات الأخيرة إثر قيام وزارة التجارة بالمسح الذي تعلّق بالمخازن ضمن نصّ ترتيبيّ ألا وهو مشروع القرار، وتحديدًا في ما يتعلّق بتصنيف المخازن والإجراءات المتعلّقة باستعمال الفرينة استخراج نوعي PS. ويتنزّل ذلك في إطار التصديّ للمنافسة غير المشروعة التي تعاني منها المخازن من قبل المؤسسات التي تتعاطى نشاط صنع الخبز وترويجه وتستعمل الفرينة استخراج نوعي PS بصفة غير قانونيّة.

- مزيد تنظيم استعمال الفرينة استخراج نوعي PS، ويتنزّل ذلك في إطار التصديّ للممارسات المتعلّقة بالتلاعب بهذه المادّة واستعمالها في غير الأغراض المخصّصة لها، ويتجلّى ذلك بالخصوص من خلال عدد المؤسسات المسجّلة لدى ديوان الحبوب للتزوّد بالفرينة المدعّمة والتي قدّر عددها بـ 3800 مؤسسة في حين أنّ المخازن النّشطة فعليًا قدّر عددها بـ 2168 مؤسسة وذلك حسب المسح الذي أنجزته وزارة التجارة.

- التّصيص على ضرورة إشهار أسعار ووزن ونوعيّة الخبز للعموم وذلك بوضع معلّقات أو ملصقات... واعتماد تسمية مخبزة على واجهة المؤسسات المصنّفة كمخازن.

إلا أنّه في مقابل ذلك فإنّه يقترح تحيين الأمر العلي المؤرّخ في 19 جانفي 1956 المتعلّق بتجارة المخابز وصنع الخبز وبيعه، إضافة إلى ضرورة تبويب فصول مشروع القرار موضوع الاستشارة (مثال: باب يتعلّق بأصناف المخابز، باب يتعلّق باستعمال الفرينة المدعّمة، باب يتعلّق بالتزامات المهنيّين...).

وصدر هذا الرأْي من الجلسة العامة لمجلس المنافسة بتاريخ 26 ماي 2016 برئاسة السيّد الحبيب جاء بالله ومخوّة السيّدتين والسّادة سلوى بن والي وماجدة بن جعفر ومحمّد بن فرج والمادي بن مراد وشكري المامغلي وفوزي بن عثمان وأمن كتابة الجلسة السيّد نبيل السّماطي.

الرئيس