الجمهورية التونسيـة **ا مد لله**

مجلس المنافسـة

الجلســة العامّـة

القطاع: صنع وعرض وبيع مادّة الخبز.

الرّأي عدد 202751
الصّادر عن مجلس المنافسة
بتاريخ 28 أوت 2020

إنّ مجلس المنافسـة،

بعد الاطّلاع على مكتوب وزير التّجارة المرسّم بكتابة المجلس بتاريخ 17 أوت 2020 تحت عدد 380 والمتضمّن طلب إبداء الرّأي في مشروع قرار يتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز.

وبعد الاطّلاع على القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار.

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

وبعد الاطّلاع على ما يفيد استدعاء أعضاء المجلس بالطّريقة القانونيّة لجلسة يوم الجمعة 28 أوت 2020.

وبعد التأكّد من توفّر النّصاب القانوني،

وبعد الاستماع إلى المقرّر السيّد صبحي شعباني في تلاوة تقريره الكتابي وإلى ملاحظات المقرّر العام السيّد محمد شيخ روحه،

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

I. تقديم الملفّ:

عملا بمقتضيات الفصل 11 من القانون عدد 36 لسنة 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار، أحال وزير التّجارة مشروع قرار يتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز إلى مجلس المنافسة لإبداء الرّأي فيه.

1.الإطار العام للاستشارة:

تمّ منذ سنة 2008 إدخال عديد الإصلاحات تمثّلت في تعديل الأسعار واتّخاذ عديد الإجراءات شملت بالخصوص قطاعي الحبوب والزّيت النّباتي، باعتبارها تستأثر بالقسط الأكبر من نفقات دعم الموادّ الأساسيّة (أكثر من 90 %).

وبالنّسبة لقطاع المخابز، شملت الإصلاحات:

– إجراء مسح مكّن من تحديد قائمة في المخابز النّاشطة فعليّا في القطاع، ضمّت 2168 مخبزة مقابل 3800 مسجّلة آنذاك لديوان الحبوب وتتزوّد من الفرينة استخراج نوعي PS المخصّصة لصنع خبز الاستهلاك العادي.

– تنظيم المخابز إلى ثلاثة أصناف: صنف "أ" لصنع الخبز الكبير، وصنف"ب" لصنع الخبز الكبير بنسبة 70 % والخبز الصّغير "باقات" بنسبة 30 %، وصنف "ج" لصنع خبز "باقات" مع تمكينها من صنع المرطّبات ونوعيّات أخرى من الخبز من غير الفرينة استخراج نوعي PS.

وبالنّظر للممارسات الّتي تمّت معاينتها بخصوص التّلاعب بمادّة الفرينة استخراج نوعي PS، تمّ بداية من فيفري سنة 2011 التخلّي عن الصّنف "ب".

– تطبيق نظام الحصص من الفرينة استخراج نوعي PS المخوّلة لكلّ مخبزة على أساس مقاييس محدّدة تأخذ في الاعتبار حاجيّات 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 7- PS، ومنع إنتاج الخبز المجمّد ونصف المنتهي من الفرينة استخراج نوعي PS.

وبالتّوازي 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 للحاجيّات الحقيقيّة للسّوق الدّاخليّة، 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، إلاّ أنّه وتبعا للأوضاع الاستثنائيّة الّتي مرّت بها البلاد، وأمام عدم الاستجابة للطّلبات الجديدة للانتصاب، تطوّرت الاستثمارات في القطاع وظهرت محلاّت جديدة تختصّ بالأساس في صنع وترويج المرطّبات، ونوعيّات أخرى من الخبز باستعمال الفرينة الرّفيعة بوزن لا يتجاوز 150 غرام، عملا بأحكام الفصل 9 من الأمر العلي المؤرّخ في 19 جانفي 1956 المتعلّق بتجارة المخابز وصنع الخبز وبيعه، الّذي يجيز صنع وترويج هذا الصّنف من الخبز دون ترخيص مسبّق.

وقد لاقى تزايد عدد هذه المحلاّت معارضة شديدة وتذمّر من قبل أصحاب المخابز المصنّفة نتيجة المنافسة غير الشّريفة الّتي تواجهها، والرّاجعة بالأساس لصنع وترويج الخبز من الحجم الصّغير "باقات" من قبل المحلاّت غير المرخّصة وتسبّبها في صعوبات للمخابز المرخّصة التي يتعيّن عليها التقيّد بتسعيرة قانونيّة.

لذلك تمّ إصدار قرار وزير التّجارة المؤرّخ في 22 جوان 2016 المتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز الذي ساعد على تنظيم هذا النّشاط واحتواء الممارسات المسجّلة في القطاع.

في المقابل أدّى تجميد أسعار بيع خبز الاستهلاك العادي من خبز كبير و"باقات" منذ سنة 2008، والزّيادة في مدخلات المخابز والمطاحن (من أجور ونقل وكهرباء وماء وخميرة...) إلى التّخفيض في أسعار إحالة الفرينة استخراج نوعي PS إلى المخابز المصنّفة.

وأمام اتّساع الفارق في الأسعار بين صنفي الفرينة، سجّل تطوّر هام في عدد الممارسات المتعلّقة بالتّلاعب بمادّة الفرينة استخراج نوعي PS واستعمالها في غير الأغراض المخصّصة لها.

ويتنزّل مشروع القرار موضوع الاستشارة في إطار إجراء تنظيمي يهدف للتصدّي لهذه الممارسات وترشيد استعمال الفرينة استخراج نوعي PS المخصّصة لصنع الخبز الموجّه للاستهلاك العادي والضّغط على تكاليف الدّعم.

كما يرمي مشروع القرار إلى مزيد تنظيم القطاع وتحديد التزامات أصحاب المخابز وحصر صنع وترويج خبز الاستهلاك العادي في المخابز المرخّصة، ومنع صنع الباقات في المحلاّت غير المصنّفة باستثناء نقاط بيع الخبز المعروفة لدى العموم "les points chauds".

2.الإطار التّشريعي والتّرتيبي:

يخضع قطاع صنع وعرض وبيع مادّة الخبز إلى جملة النّصوص القانونيّة والتّرتيبيّة التّالية:

– الأمر العلي المؤرّخ في 19 جانفي 1956 المتعلّق بتجارة المخابز 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 التّوزيع.

– القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار وخاصّة الفصل 42 منه.

– الأمر عدد 1996 لسنة 1991 المؤرّخ في 23 ديسمبر 1991 المتعلّق بالموادّ والمنتجات والخدمات المستثناة من نظام حرّية الأسعار والنّصوص المتمّمة والمنقّحة له.

– الأمر عدد 3078 لسنة 2005 المؤرّخ في 29 نوفمبر 2005 المتعلّق بضبط قائمة أنشطة الحرف الصّغرى والصّناعات التّقليديّة وتحديد الأنشطة التي تتطلّب ممارستها توفّر الكفاءة المهنيّة.

– قرار رئيس الحكومة المؤرّخ في 20 جانفي 1956 المتعلّق بتنظيم تجارة المخابز.

– قرار وزير التّجارة المؤرّخ في 22 جوان 2016 المتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز.

3.المحتوى المادّي لملفّ الاستشارة:

يحتوي ملفّ الاستشارة على ما يلي:

– مشروع قرار يتضمّن 15 فصلا.

– وثيقة شرح الأسباب.

II. تقديم قطاع صنع وعرض وبيع مادّة الخبز:

يتمّ إحداث المخابز بناء على رأي اللّجان الجهويّة وذلك بعد حصول المعنيّين بالأمر على البطاقات المهنيّة طبقا لمقتضيات الأمر عدد 3078 لسنة 2005 المؤرّخ في 29 نوفمبر 2005 المتعلّق بضبط قائمة أنشطة الحرف الصّغرى، ونشاط صنع وعرض وبيع مادّة الخبز مؤطّر في كلّ مراحله. وتصنّف المخابز كما يلي:

1.أصناف المخابز:

حسب قرار وزير التّجارة والصّناعات التّقليديّة الصّادر بتاريخ 22 جوان 2016 تصنّف المخابز المرخّص لها والمتحصّلة على البطاقة المهنيّة إلى مخابز صنف "أ" ومخابز صنف "ج" وذلك كما يلي:

1.1.مخابز صنف "أ":

تختصّ المخابز في إطار هذا النّظام في صنع الخبز من الحجم الكبير باستعمال الفرينة المدعّمة، وهو موجّه للاستهلاك الأسري وتراعى في إنتاجه الخصوصيّات التّالية:

نوع الخبز	الطّول	القطر	الوزن
خبز طويل	45 صم +/- 3 صم	–	400 غ +/- 30 غ
خبز مدوّر	–	23 صم +/- 2 صم	400 غ +/- 30 غ

ويحجّر على المخابز النّاشطة في إطار هذا النّظام إنتاج وترويج المرطّبات أو الأصناف الأخرى من الخبز ما عدى الخبز "المسّوس" المصنّع وفقا للخصوصيّات المعتمدة في هذا النّظام.

ويتعيّن على المخابز النّاشطة في إطار هذا النّظام توفير الخبز على امتداد اليوم وبكمّيات تلبّي حاجيّات الاستهلاك الأسري.

2.1.مخابز صنف "ج":

تختصّ المخابز المدرجة بهذا النّظام في المخابز صنع الخبز من الحجم الصّغير "باقات" من الفرينة المدعّمة وترويجه بالأسعار المعتمدة ويراعى في إنتاجه الخصوصيّات التّالية:

- الوزن: 220 غ +/- 10 غ.
- الطّول: 55 صم +/- 5 صم.

وتنسحب هذه الخصوصيّات على صنع الخبز "المسّوس" من الحجم الصّغير "باقات".

ويمكن لهذه المخابز إنتاج وترويج المرطّبات وأنواع أخرى من الخبز وذلك من الفرينة غير المدعّمة.

هذا ويمكن لنقاط بيع الخبز السّاخن بالمساحات التّجاريّة الكبرى والمتوسّطة المعروفة لدى العموم بـ "Points Chauds" صنع مختلف أنواع الخبز من الفرينة غير المدعّمة.

وقد تطوّر عدد المخابز خلال الفترة الممتدّة من سنة 2011 إلى سنة 2020 كما يبيّنه الجدول التّالي:

تطوّر عدد المخابز

السّنة	2011	2012	2013	2014	2015	2020
عدد المخابز	2746	2873	2988	3037	3080	3500

المصدر: وزارة التّجارة

3.منظومة دعم الخبز:

تتزوّد المخابز بفرينة الخبز PS لدى المطاحن بأسعار محدّدة وفقا لهيكلة الأسعار باعتماد نظام الحصص، وتستعمل الفرينة المدعّمة حصريّا في صنع الخبز المدعّم ويتعيّن على المخابز ترويج إنتاجهم من الخبز المدعّم بمخابزهم أو عن طريق تجّار التّوزيع على أن يتمّ ذلك حصريّا لغايات الاستهلاك الأسري.

ويمنع الاتّجار في مادّة الفرينة المدعّمة ولا يجوز استعمالها أو مسكها أو خزنها إلاّ من قبل المطاحن والمخابز النّاشطة والمتحصّلة على بطاقة تزوّد بالفرينة المدعّمة وذلك في حدود الحصّة المخوّلة لكلّ مخبزة.

ويضبط سعر بيع الفرينة إلى المخابز على أساس سعر بيع الخبز بعد طرح كلفة التّخبيز وذلك على أساس إنتاج 308 وحدة بالنّسبة للخبز من الحجم الكبير و559 باقات لكلّ قنطار من الفرينة.

ويمثّل الدّعم الفارق بين سعر بيع الفرينة من المطاحن وسعر بيع الفرينة المخفّض المضبوط على أساس سعر بيع الخبز، ويصرف الدّعم شهريّا لفائدة المطاحن.

وفي ما يلي تطوّر كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة من قبل المخابز خلال الفترة الممتدّة من سنة 2015 إلى سنة 2020:

تطوّر كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS (الوحدة: القنطار)

صنف المخابز	2015	2016	2017	2018	2019
مخبزة صنف "أ"	4436456	4334017	4172362	3765841,5	3392038
مخبزة صنف "ج"	2034207	2237958	2454227,5	2704813,5	1993743

المصدر: الإدارة العامّة لوحدة تعويض الموادّ الأساسيّة

ويبرز من خلال هذا الجدول تراجع كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة من قبل المخابز من الصّنف "أ" في مقابل ارتفاع كمّيات الفرينة استخراج نوعي PS المستعملة من قبل المخابز من الصّنف "ج" بما نسبته 5,58 %، وذلك خلال الفترة الممتدّة من سنة 2015 إلى سنة 2020.

وفي ما يلي تطوّر سعر مادّة الفرينة استخراج نوعي PS التي تنتفع بها المخابز:

تطوّر سعر مادّة الفرينة استخراج نوعي PS خلال الفترة الممتدّة

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

الصّنف	أكتوبر 2014	جانفي 2016	ديسمبر 2018	جوان 2019	جوان 2020
صنف "أ"	2,023	-0,055	-12,836	-18,142	-17,437
صنف "ج"	17,945	16,28	0,927	-5,208	-4,043

المصدر: الإدارة العامّة لوحدة تعويض الموادّ الأساسيّة

ويبرز من خلال هذا الجدول الانخفاض والتّدهور الكبير الّذي شهده سعر الفرينة استخراج نوعي PS من أكتوبر سنة 2010 إلى جوان سنة 2020 وذلك للمخابز من الصّنف "أ" وكذلك من الصّنف "ج". هذا وقد حافظ سعر بيع الفرينة الرّفيعة على نفس المستوى منذ سنة 2007 وهو في حدود 51,200 دينارا للقنطار الواحد.

وفي مقابل ذلك فإنّ سعر إحالة الفرينة المعتمد صنف "أ" وسعر إحالة الفرينة المعتمد صنف "ج" بلغا على التّوالي خلال هذه الفترة 6,089 دينارا للقنطار الواحد و22,668 دينارا للقنطار الواحد. ويستنتج من خلال ذلك ما يلي:

– أنّ مبلغ الدّعم المتعلّق بمادّة الفرينة الموجّهة للمخابز صنف "أ" قد تطوّر من 4,066 دينارا للقنطار الواحد في سنة 2014 إلى 23,526 دينارا للقنطار الواحد في سنة 2020.

– أنّ مبلغ الدّعم المتعلّق بمادّة الفرينة الموجّهة للمخابز صنف "ج" قد تطوّر من 4,723 دينارا للقنطار الواحد في سنة 2014 إلى 26,731 دينارا للقنطار الواحد في سنة 2020.

III. الملاحظات:

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

– تصنيف المخابز والإجراءات المتعلّقة باستعمال الفرينة استخراج نوعي PS. ويتنزّل ذلك في إطار التصدّي للمنافسة غير المشروعة الّتي تعاني منها المخابز من قبل المؤسّسات الّتي تتعاطى نشاط صنع الخبز وترويجه وتستعمل الفرينة استخراج نوعي PS بصفة غير قانونيّة.

– مزيد تنظيم عمليّة استعمال الفرينة استخراج نوعي PS، وذلك للتصدّي للممارسات المتعلّقة بالتّلاعب بهذه المادّة واستعمالها في غير الأغراض المخصّصة لها، والذي يبرز من خلال الفارق بين عدد المؤسّسات

المسجّلة لدى ديوان الحبوب للتزوّد بالفرينة المدعّمة والّتي قدّر عددها بـ 3800 مؤسّسة في حين أنّ المخابز النّاشطة فعليّا تقدّر بـ 2168 مؤسّسة وذلك حسب المسح الّذي أنجزته وزارة التّجارة.

علما وأنّ القانون عدد 36 لسنة 2015 المؤرّخ في 15 سبتمبر 2015 المتعلّق بإعادة تنظيم المنافسة والأسعار أقرّ في هذا الإطار جملة المخالفات والعقوبات المتعلّقة بالممارسات المخلّة بتراتيب الدّعم موضوع الفصول 42 و50 و54 و56 من هذا القانون.

– التّنصيص على ضرورة إشهار نظام التّخبيز والصّنف والسّعر والوزن والنوعيّة والمكوّنات واعتماد تسمية مخبزة على واجهة المؤسّسات المصنّفة كمخابز.

وفي المقابل، يبدي المجلس الملاحظات التّالية:

– بخصوص قائمة الاطّلاعات:

يتعيّن استكمال قائمة الاطّلاعات بالنّصوص التّالية:

– قرار رئيس الحكومة المؤرّخ في 20 جانفي 1956 المتعلّق بتنظيم تجارة المخابز.

– قرار وزير التّجارة المؤرّخ في 22 جوان 2016 المتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز.

– بخصوص الإطار القانوني المنظّم لقطاع المخابز:

يتّسم الإطار القانوني المنظّم لقطاع تجارة المخابز بعدم الوضوح وبتعدّد النّصوص المنظّمة له، ذلك أنّه يخضع إلى حدّ هذا التّاريخ إلى مقتضيات الأمر العلي المؤرّخ في 19 جانفي 1956 المتعلّق بتجارة المخابز وصنع الخبز وبيعه وكذلك قرار رئيس الحكومة المؤرّخ في 20 جانفي 1956 المتعلّق بتنظيم تجارة المخابز والتي تعتمد على مصطلحات وعبارات لا تواكب واقع القطاع اليوم: من ذلك "الباتيندة" و"لجنة المخابز" و"الصّنع العائلي" و"خبز الاستهلاك العادي" و"وزارة الاقتصاد القومي"... .

كما أصدر وزير التّجارة والصّناعات التّقليديّة بتاريخ 14 جويلية 2008 قرارا صنّفت بمقتضاه المخابز إلى ثلاثة أصناف "أ" و"ب" و"ج"، وتضمّن كذلك الالتزامات المحمولة على المهنّيين (مسك بطاقة التزوّد، مسك كرّاس الإنتاج، انتظام التّزويد، واجب إعلام المستهلك، هامش الرّبح عند التّوزيع، مقوّمات الجودة وشروط حفظ الصحة).

وفي سنة 2016 صدر قرار وزير التّجارة المتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز والذي تعلّق بتصنيف المخابز وكذلك إجراءات استعمال مادّة الفرينة استخراج نوعي PS.

وبناء على كلّ ما سبق ذكره، فإنّ المجلس يوصي بإعادة النّظر في الإطار القانوني والتّرتيبي المنظّم للقطاع في اتّجاه تطويره والتّحديد الدّقيق للشّروط والإجراءات المستوجبة وذلك من خلال سنّ نصّ قانوني جديد يتعلّق بتنظيم تجارة المخابز يسبق إصدار القرار المتعلّق بصنع وعرض وبيع مادّة الخبز موضوع الاستشارة الماثلة، يتمّ من خلاله إعادة النّظر في منظومة الدّعم المتعلّقة بمادّة الفرينة استخراج PS وكذلك في عمليّة توزيعها بما يشمل كافّة المتدخّلين من مطاحن ومخابز وسلطة الإشراف.

– بخصوص تصنيف المخابز:

نصّ الفصل الأوّل من مشروع القرار موضوع الاستشارة على تصنيف محلاّت صنع الخبز إلى مخابز مصنّفة ومخابز غير مصنّفة، ثمّ في مرحلة ثانية نصّ الفصل 9 منه على أنّه يمنع على المخابز غير المصنّفة اعتماد تسمية مخبزة على واجهتها، أي أنّ المحلاّت المتخصّصة في صنع الخبز الرّفيع من غير الفرينة استخراج نوعي PS لا تعتبر مخبزة على معنى مشروع القرار الرّاهن وكذلك النّصوص التّرتيبيّة السّابقة.

وبناء على كلّ ذلك، يتّجه إلغاء التّصنيف الذي جاء به الفصل الأوّل من مشروع القرار المعروض والاقتصار على اعتماد تصنيف يتضمّن صنف المخابز المرخّص لها من طرف الوزارة المكلّفة بالتّجارة في التزوّد بالفرينة استخراج نوعي PS لصنع الخبز المدعّم، وهي المحلاّت المتحصّلة على البطاقة المهنيّة لخبّاز دون غيرها.

وفي هذا الإطار يقترح اعتماد التّصنيف التّالي للمخابز:

- مخابز صنف "أ": تختصّ حصريّا في صنع الخبز المدعّم من الحجم الكبير.
- مخابز صنف "ب": تختصّ حصريّا في صنع الخبز المدعّم من الحجم الصّغير "باقات".

وصدر هذا الرّأي عن الجلسة العامّة لمجلس المنافسة بتاريخ 28 أوت 2020 برئاسة السيّد رضا بن محمود وعضويّة السيّد محمّد العيّادي والسيّدتين والسّادة ريم بوزيّان وسندس بالشّيخ والخموسي بوعبيدي وعصام اليحياوي، وبحضور المقرّر العام السيّد محمّد الشّيخ روحه وكاتب الجلسة السيّد نبيل السّماتي.

الرّئيس