



**CONNECT**

Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie  
كنفدرالية المؤسسات المواطنة التونسية

# Etude de la filière boulangerie en Tunisie

Zouhair EL KADHI

Avril 2021

[www.conect.org.tn](http://www.conect.org.tn)

# **Etude de la filière boulangerie en Tunisie**

Zouhair EL KADHI

Avril 2021

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	1
<b>1. Les enjeux actuels du secteur</b> .....	4
<i>Limites et critiques du système actuel</i> .....	6
<b>2. Les acteurs de la filière de la boulangerie en Tunisie</b> .....	7
a. La filière des céréalicultures.....	7
b. L'office des céréales.....	12
c. Les transformateurs : Minoterie et semoulerie.....	15
d. Les boulangeries.....	17
<b>3. Décomposition des prix des produits alimentaires</b> .....	23
a. Décomposition des prix des céréales.....	24
b. Mécanismes de formation des prix des produits céréaliers (farine et pains).....	25
c. L'impact des différentes augmentations des intrants sur le coût de production.....	27
<b>4. Proposition et pistes de réforme</b> .....	30
a. L'expérience Marocaine.....	31
b. Réforme de la filière de la boulangerie en Tunisie.....	33

## Liste des tableaux et encadrés

<b>Tableau 1</b> : Evolution de la consommation de certains produits dérivés des céréales en Kg/personne/an .....	8
<b>Tableau 2</b> : Tableau 3 : Pourcentage de couverture des besoins en blé tendre subventionné (%).....	9
<b>Tableau 3</b> : Evolution des quantités et des prix moyens d'achat de céréales importées en \$ /tonne .....	10
<b>Tableau 4</b> : classement des producteurs de céréales.....	15
<b>Tableau 5</b> : Types de farine et utilisations correspondantes.....	16
<b>Tableau 6</b> : Evolution des quantités triturées entre 2012 et 2016 (en Tonnes).....	17
<b>Tableau 7</b> : Consommation de la farine PS et PS-7 en MQ .....	19
<b>Tableau 8</b> : Utilisation de PS dans la fabrication des 2 types de pain en MQ .....	19
<b>Tableau 9</b> : Évolution des prix de la farine cédée aux boulangeries .....	19
<b>Tableau 10</b> : Evolution de la production de pain 2008-2012 (en 1000 Tonnes) .....	20
<b>Tableau 11</b> : Evolution des prix des 2 types de pain .....	21
<b>Tableau 12</b> : Décomposition du prix de rétrocession des blés locaux, 2016-2017.....	24
<b>Tableau 13</b> : Evaluation des Prix à la consommation et du niveau de subvention en 2017 .....	25
<b>Tableau 14</b> : L'impact des différentes augmentations sur le coût de production .....	28
<b>Tableau 15</b> : Evolution de la Subvention .....	29
<b>Tableau 16</b> : Subvention moyenne par quintal de céréales, en TND .....	29
<b>Tableau 17</b> : Evaluation des Prix à la consommation et du niveau de subvention dans le cadre de la réforme ..	35
<b>Encadré 1</b> : Le gaspillage alimentaire.....	21
<b>Encadré 2</b> : Formation des prix des céréales.....	25
<b>Encadré 3</b> : Formation des prix des céréales au niveau de la transformation .....	26

## Introduction

Depuis le début des années 70, l'Etat tunisien a mis en place un système de subventions des produits de base afin d'assurer une vie décente aux couches les plus démunies de la population. Cependant, ce système créé pour réduire les inégalités entre les classes sociales, a accumulé des difficultés au fil des années en raison de l'utilisation excessive de ce dispositif et de l'absence prolongée de politiques correctives.

**Ce dispositif qui fonctionnait depuis les années 70 n'a pas évolué comme si les Tunisiens vivaient dans un système figé et immobile.** Il a, au contraire, cumulé des faiblesses et dysfonctionnements et en premier lieu la facture des subventions qui n'a cessé de s'alourdir d'une année à l'autre. Pire encore, de nombreuses études ont montré que ce sont les plus riches, les industries, les hôtels, les contrebandiers et les trafiquants qui profitent le plus de ce système de subvention alors que les systèmes économiques ont radicalement changé.

Tout le monde convient que le secteur de la boulangerie joue un rôle important dans la sécurisation du marché national en raison, notamment, de la place que le pain occupe dans l'alimentation tunisienne. Cela est d'autant vrai que le poids du pain dans l'indice général des prix à la consommation a atteint 2,42%, confirmant, ainsi, la place qu'il occupe dans les dépenses des ménages.

Le secteur de la boulangerie a connu une dynamique dans la mesure où les acteurs de la profession ont tenté, chacun dans son domaine, d'innover, pour s'adapter à l'évolution de la demande des consommateurs. Alors que le monde se développe, la réglementation des boulangeries (décret beylical daté de 1959) n'a pas du tout évolué de sorte que le prix de cession de la farine subventionnée type PS est vendu à prix négatif. De même la non-valorisation du pain (des prix qui n'ont pas augmenté depuis 2008) pousse vers le gaspillage et/ou son utilisation comme aliment pour bétail. Pire encore, il existe plusieurs types de boulangeries (type « A », type « B » et « non classées ») avec une réglementation propre à chacune, ce qui a créé des tensions entre les boulangeries modernes et les anciennes boulangeries. Alors que l'heure est pour la modernisation, des forces tentent de tirer la filière vers le bas et maintenir le statu quo. Dans un monde de plus en plus concurrentiel, la quasi-majorité des pâtisseries actuelles cherchent à s'adapter aux exigences du marché et passer du statut de pâtisserie au statut de Pâtisserie-Boulangerie, comme ce fut le cas partout dans le monde.

Le système de subvention du pain a cumulé ces dernières années, de nombreux problèmes qui ont conduit à la surproduction du pain et au gaspillage de la farine, principal intrant, à son exploitation à des fins autres que celles qui lui sont destinées et au commerce illégal. Parmi les problèmes structurels qui ont caractérisé la filière, on peut citer :

- La non-valorisation du pain à travers le gel des prix de vente, malgré la révision à maintes reprises du coût de production suite à l'augmentation des principaux intrants en l'occurrence les salaires, l'énergie, l'eau et la levure de panification.
- L'attribution de l'effet des augmentations des intrants de production au compte de la caisse générale de compensation en réduisant les prix de vente de la farine utilisée

dans l'industrie du pain. Les prix de la farine sont réduits à mesure que les intrants augmentent au point que le prix référence de la farine type PS est devenu négatif depuis 2015 en raison de la hausse des salaires et des coûts de l'électricité en particulier.

- Les céréales qui approvisionnent les boulangeries en leur fournissant de la farine et de la semoule, constituent une activité fragile dans la mesure où elles dépendent dans une large mesure des précipitations et de la volatilité des prix sur le marché mondial, tirée par une demande croissante émanant, en particulier des pays émergents d'Asie, nouveaux consommateurs de céréales.
- La Tunisie importe environ 50% de ses besoins en céréales, de sorte que le taux de couverture du blé tendre est de 25%. Ce taux révèle que si une famille tunisienne consommait quatre baguettes, alors une seule était d'origine locale et les trois autres étaient fabriquées à partir de blé tendre importé.
- L'adoption d'un prix négatif pour approvisionner les boulangeries en farine a conduit à une mauvaise manipulation de cette substance et son exploitation à des fins autres que sa destination, ce qui nécessite la mise en œuvre de réformes urgentes pour valoriser la farine et mettre fin à la baisse du prix de référence de la farine.
- La réglementation en vigueur et la politique de soutien mises en place semblent avoir eu des effets négatifs et atteint leurs limites, comme l'indiquent :
  - ✓ La surproduction de pain subventionné qui représente presque le double des besoins effectifs du pays et
  - ✓ Le gaspillage (perte de céréales lors de la collecte et du transport, l'altération de la farine et du pain rassis ou jeté dans les poubelles ou donné comme aliment pour bétail) estimé par l'INC à 25% en 2013 pour le gros pain et 15% pour les baguettes. Ces pertes sont dues à une surproduction que les experts attribuent aux prix extrêmement bas du pain et aux prix négatifs de la farine. Dans cet esprit, l'enquête menée par l'Institut National de la Consommation (INC) auprès des ménages en 2016 révèle que le gaspillage moyen par ménage s'élève à 42 kg/an de pain, soit 113 000 tonnes par an. Ce gaspillage a généré le développement du commerce du pain rassis dédié à l'alimentation animale (49 % du pain non consommé serait destiné à ce circuit).
- La non-réforme de la filière a fait qu'il existe près de 3200 boulangeries en Tunisie avec trois catégories différentes. On retrouve les boulangeries classe A (fabrication de gros pain), les boulangeries classe C (baguettes) et les boulangeries dites non classées (fabrication des baguettes et pains spéciaux). De plus et sous la pression de certains groupes, les autorités ont essayé d'apporter des « changements » tels que la forme du pain dans les boulangeries « non classées » et l'affichage du poids et des prix. Des décisions qui ont davantage compliqué l'organisation de la filière. En effet, le fait de distinguer l'activité la fabrication du gros pain, de la baguette, des pains spéciaux et des autres produits comme les gâteaux ne fait qu'augmenter les

pratiques frauduleuses sur la qualité, le détournement de la farine, le poids et le prix de la farine.

- Comparativement aux normes internationales, le pain en Tunisie n'est pas de très bonne qualité.

De pâtisseries ambulantes et petits boulangers de quartier, nous sommes passés à de véritables entreprises qui fonctionnent dans les différentes cités selon les standards internationaux. Le secteur regroupe plus de 3200 boulangeries et ce, malgré qu'il souffre d'un certain nombre de difficultés : infrastructures vieillissantes, pénurie de main-d'œuvre qualifiée, prix élevés de certains intrants, faible marge de panification, etc. Toute réforme sérieuse doit envisager de résoudre ces problèmes le plus rapidement possible.

L'objectif est de restructurer cette filière et la rendre plus dynamique et plus concurrentielle afin d'augmenter les opportunités d'emplois pour les jeunes et d'améliorer le rendement fiscal pour l'Etat et surtout de réduire la facture des subventions. La réforme vise brièvement à réorganiser le secteur de boulangerie en permettant aux boulangeries autres que celles des classes A et C de fonctionner librement en s'approvisionnant en farine non subventionnée. Ces boulangeries relanceront la concurrence dans le secteur et contribueront à améliorer la compétitivité. La réforme ne se contente pas uniquement de distribuer des aides, comme dans l'état actuel mais d'ouvrir les marchés à la concurrence et surtout de promouvoir l'autonomisation des nécessaires : le meilleur filet de sécurité est l'emploi et non pas « l'aumône ». Cela n'est possible qu'à travers un assouplissement de la réglementation en vigueur.

Contrairement aux systèmes économiques qui ont nettement évolué, le secteur de la boulangerie en Tunisie fonctionne encore avec une réglementation d'un temps dépassé. Dans ce rapport, nous essayons de concevoir une stratégie de réforme du secteur de la boulangerie en Tunisie.

Ce travail a pour objet d'analyser la filière boulangerie et la problématique de la panification (gros pain et baguettes) sous différents angles. L'objectif est de faire le point sur la situation actuelle en réalisant une analyse de l'ensemble de la chaîne de production du pain et du système de subventions y afférents. Comme pour toute réforme, il est impératif de tirer les leçons des expériences internationales. C'est sur la base d'un vrai diagnostic et d'un benchmarking international que nous pouvons proposer des réformes dans le secteur et surmonter les différents problèmes auxquels se confronte le secteur de boulangerie.

## 1. Les enjeux actuels du secteur

La fabrication du pain fait face à :

- i)** Des problèmes structurels résultant essentiellement :
  - ✓ Du gel du prix du pain, de la fixation d'un bas prix sur la farine et corrélativement, de la ruée des boulangeries pour obtenir des subventions gouvernementales,
  - ✓ D'une concurrence acharnée mais souvent, déloyale, entre les professionnels de la boulangerie aiguillonnée, encore, par l'émergence de certains problèmes conjoncturels.
  
- ii)** Des problèmes conjoncturels dus essentiellement :
  - ✓ Aux nouvelles décisions que le Ministère de Commerce vient de promulguer récemment pour instituer des « changements » de la forme de baguettes et obliger les boulangeries d'afficher le poids et les prix. Une telle promulgation semble avoir accru la tension entre les boulangeries classées et non classées, d'une part, et les boulangeries et le Ministère du Commerce, d'autre part, en raison du manque de vision claire et de l'absence d'une approche sectorielle transparente.
  - ✓ Ces aspects conjoncturels, détaillés dans l'encadré ci-après, n'ont pas manqué de relancer le débat sur la distribution de la farine subventionnée aux boulangeries, qui représente non seulement un puzzle indissociable pour tous les gouvernements successifs, mais aussi une véritable cause de discordance qui continue de susciter les conflits au sein du secteur du pain.
  
- iii)** L'examen des arguments présentés par les deux parties opposées en l'occurrence les boulangeries classées et les boulangeries modernes ne permet pas de se prononcer en faveur de l'une ou de l'autre puisque :
  - ✓ Les boulangeries dites « classées », déplorent la concurrence qualifiée de « déloyale » de la part des boulangeries « non classées » qui vendent à prix libres, non seulement le pain mais les pâtisseries, les pizzas et autres produits à base de semoules et de farine, un commerce certainement plus rentable, comparé à celui des boulangeries « classées » qui n'ont le droit que de vendre du pain.
  - ✓ Les boulangeries dites « modernes » se plaignent de s'approvisionner en farine aux prix de marché alors que les boulangeries classiques s'en approvisionnent à un prix très réduit et reçoivent, en retour, des subventions.
  
- iv)** Sur le terrain, les citoyens savent très bien que la majorité des boulangeries, qu'elles soient classées ou non, se servent, de toute façon de cette farine subventionnée dans le marché parallèle qui continue de prospérer sur fond d'impunité et de manque de contrôle. Pire encore, selon le Ministère du Commerce, même la farine dite non subventionnée est en fait subventionnée d'une manière ou

d'une autre. Puisque le prix de quintal vendu en gros par les minoteries est fixé par l'Etat de manière à permettre un grand profit pour les boulangeries « non classées », surtout avec les prix libres pratiqués par celles-ci.

### ***Les enjeux actuels du secteur***

Depuis des années, les boulangers sont confrontés à des problèmes structurels liés, entre autres, à la prolifération des boulangeries. Cela a rendu l'offre plus abondante que la demande et obligé les boulangeries à fonctionner au ralenti en raison du grand nombre de professionnels ou d'intrus dans le secteur.

Par ailleurs, le contrôle dans ce domaine reste en deçà des attentes, ignorant l'ensemble du processus de fabrication des pains et les textes réglementant la profession, d'où la nécessité de réorganiser le secteur en simplifiant les procédures d'agrément des promoteurs souhaitant créer une entreprise de boulangerie.

Certaines boulangeries fabriquent et vendent uniquement du pain compensé alors que d'autres diversifient leurs produits en fabriquant, à côté du pain « ordinaire », du pain amélioré, complet et autres avec un prix plus élevé. D'autres ont ajouté à leur menu des croissants et des gâteaux afin d'attirer plus de consommateurs.

Pour faire face à ces problèmes, le ministère du Commerce avait décidé, d'organiser les activités des boulangeries en départageant la fabrication du pain compensé et celle des croissants et des gâteaux dont les prix sont libres.

Cependant, cette mesure a été remise en cause par le groupe professionnel de boulangerie et pâtisserie Conect (Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie) qui préfère laisser la liberté aux professionnels de choisir l'activité qui leur convient.

Le Groupement Professionnel (**Conect**) représentant la partie qui a protesté contre cette mesure a appelé le Ministère de la tutelle d'abandonner un ensemble de décisions jugées « illogiques ». Lesquelles mesures portent sur :

- Le changement de la forme des baguettes à 20 cm, à l'heure où tout le monde sait que le matériel actuellement utilisé par les boulangeries modernes n'est pas conforme à cette norme ?
- La classification et la situation des boulangeries, la loi sur la concurrence économique, le problème de la subvention de la farine en Tunisie... et bien d'autres revendications.
- Le coût d'investissement pour une nouvelle boulangerie varie entre 150 000 et 250 000 dinars, ce qui rend le retour sur investissement quasi nul avec cette mesure
- L'approvisionnement en matière première uniquement auprès des minoteries.

De telles décisions sont susceptibles d'affecter négativement l'avenir du secteur car elles ne sont pas totalement adaptées à la réalité de la situation. Le maintien de ces décisions

pourrait entraîner, la faillite d'environ 1300 boulangeries modernes et la perte de milliers d'emplois.

Ce Groupe Professionnel estime que les boulangeries modernes *fonctionnent* en vertu de la décision émise le 22 juin 2016 par le Ministre du Commerce en utilisant de la farine non subventionnée. Au prix de 52 dinars le quintal sans bénéficier de compensation, tandis que les boulangeries classées « C » s'approvisionnent en farine au prix de 6 dinars seulement le quintal en plus de la compensation *qu'elles reçoivent*. Elles participent, ainsi, à baisser les charges de l'Etat, en plus de la création de milliers de postes d'emploi.

### **Limites et critiques du système actuel**

- Il découle de ce qui précède que :
  - ✓ Le gel des prix de vente du pain à un niveau bas depuis 2008, l'adoption des prix négatifs pour la farine fournie par les minoteries aux boulangeries et l'augmentation massive des subventions ont entraîné des gaspillages et des détournements d'usage de tout genre (par exemple vers l'alimentation animale, ou l'utilisation illégale des farines A ou C pour fabriquer des produits à prix libre, pains, pâtisseries et autres pâtisseries).
  - ✓ Le gaspillage a généré le développement d'un commerce de pain rassis destiné à l'alimentation animale (49 % du pain non consommé serait destiné à ce circuit). Ainsi, le sac de 50 kg de pain rassis se vendrait entre 15 et 30D

La subvention attribuée aux produits des céréales (pain, pâtes, couscous, semoule et farine) pèse lourd sur le budget de l'Etat. Elle a plus que doublé notamment après la révolution.

Cependant, il est indéniable que le système de subventions a permis jusqu'à présent de gérer la disponibilité et l'accessibilité des denrées alimentaires de base, malgré des dépenses élevées en subventions aux céréales (pain, pâtes, couscous, semoule et farine), le gaspillage alimentaire et les détournements de fonds qui constituent un coût très élevé pour la société.

La Caisse Générale de compensation, conçue au départ pour sauvegarder le pouvoir d'achat des plus démunis, a profité, selon beaucoup d'études et d'organismes internationaux, aux riches et aux industriels. A ce titre, il apparaît que 20% des ménages les plus aisés perçoivent 75% des subventions, tandis que les 20% les plus démunis n'en bénéficient que de 1%.

Ces mêmes études et plus particulièrement, celles de la banque mondiale, ont démontré que l'effet sur les populations nécessiteuses que l'Etat cherche à protéger contre les tensions inflationnistes et la cherté du coût de la vie reste relativement faible. Les charges de la caisse sont importantes sans que la politique de compensation ne parvienne à aider correctement les groupes à faible revenu, les riches en bénéficient aussi, ce qui provoque une certaine injustice.

En plus d'être injuste, la caisse de compensation semble inefficace. A cet égard, les défaillances dans la gestion de la subvention (fixation des marges sur des périodes trop longues, des arriérés de paiement, etc.) créent un manque à gagner pour les opérateurs. Ces derniers tentent de compenser en « trichant » sur la qualité des produits subventionnés,

notamment la farine, et le poids du pain malgré le contrôle du Ministère du commerce ou encore en vendant à un prix supérieur au subventionné.

## **2. Les acteurs de la filière de la boulangerie en Tunisie**

La filière céréalière connaît une multiplicité d'intervenants depuis le maillon de la production jusqu'à celui de la consommation finale (Office des Céréales, Ministère de l'Agriculture, Ministère du commerce et de l'Industrie, Office du commerce de la Tunisie, la Caisse Générale de Compensation, les Coopératives et Collecteurs privés qui agissent en tant que mandataires de l'Office des céréales, etc.). Ces intervenants ne connaissent pas une véritable coordination entre eux.

### **a. La filière des céréalicultures**

Le secteur agricole joue un rôle important dans l'économie tunisienne tant d'un point de vue économique qu'en termes d'emploi et de sécurité alimentaire. Il contribue ces dernières années à 10 % au PIB et a enregistré une croissance moyenne de 2,8% par an sur la période 2011-2019 largement supérieure à celle du PIB.

Il emploie près de 14,5 % de la population active totale (soit 505 800 emplois en 2018). Ce pourcentage élevé d'emploi est compréhensible étant donné que plus d'un tiers de la population tunisienne vit dans des zones rurales où l'agriculture représente environ 44% de l'emploi rural.

La baisse de l'emploi est étroitement liée aux disparités régionales en termes d'accès aux services, d'aménagement du territoire et d'accès à l'emploi. Elle témoigne d'un fort exode rural et de mouvements de migration internes entre grandes régions. En outre, l'agriculture est un secteur très important pour la réduction de la pauvreté, mais aussi pour la sécurité alimentaire du pays.

En termes de commerce extérieur, les produits agricoles et alimentaires représentaient 5,7% des exportations tunisiennes et 6,2% des importations. La balance commerciale agricole souffre d'un déficit chronique dû, en grande partie, aux produits céréaliers qui occupent une part importante dans les importations.

Le taux de couverture des importations par les exportations est estimé, en moyenne, à 65 % pour la période 2011-2019, ce qui représente un déficit annuel moyen de l'ordre de 1 552 millions de dinars, soit l'équivalent de 16 % de la valeur ajoutée du secteur agricole et des industries agroalimentaires. A l'exception de l'année 2006, la balance commerciale de la Tunisie n'a jamais été positive et le taux de couverture tend à se dégrader depuis.

Les céréales constituent la base de l'alimentation de nos concitoyens. Elles représentent une filière stratégique pour le pays. Ceci explique la raison pour laquelle cette filière est essentiellement détenue par le monopole de l'Etat, représenté par l'Office des céréales, depuis les semences jusqu'au pain et produits dérivés des céréales en passant par les minoteries et enfin les boulangeries et les industriels.

Compte tenu de cette position stratégique en termes notamment de sécurité alimentaire, un ensemble de mesures de politiques économiques ont été préconisées en faveur du secteur

agricole, dans le but d'assurer des revenus suffisants et stables aux agriculteurs, une protection contre les fluctuations des prix internationaux et l'autosuffisance de certains produits et des prix à la consommation modérés. Ces mesures sont de deux types :

- Des mesures publiques et d'interventions sur le marché intérieur (fixation par l'administration des prix à la production et contrôle des prix des intrants utilisés par la branche agricole, constitution de stocks publics, subventions et incitations fiscales à l'investissement privé, primes de transformation.) et
- Des mesures à la frontière pour se protéger des fluctuations des marchés internationaux et développer les exportations (autorisations d'importation ou d'exportation ; subventions à l'exportation ; droits de douane).

À cette fin, la politique céréalière appliquée depuis l'indépendance est passée du volontariat gouvernemental visant à intensifier et moderniser la production et à contrôler le secteur, à une économie de distribution au profit des consommateurs, puis à un "libéralisme protectionniste".

En ce qui concerne la consommation, le Tunisien consomme en 2015 environ 175 kg de céréales/an répartis en 63.8 kg de blé dur (semoule, pâtes et couscous), 85 kg de blé tendre (farine et pain) et 25 kg d'orge et autres céréales, (contre 200 kg de céréales en Algérie et 175 au Maroc).

Les Tunisiens consacrent une part importante de leur budget à l'alimentation : 35% en moyenne (contre 15% en France), avec de notables différences entre les classes aisées (24%) et les classes pauvres (52%), en 2005 (INS, 2007). Les produits à base de céréales représentaient environ 4% des dépenses des ménages en 2015, soit 13% des dépenses alimentaires. Le blé dur demeure la base de l'alimentation en Tunisie (semoule et pâtes).

**Tableau 1 : Evolution de la consommation de certains produits dérivés des céréales en Kg/personne/an**

Produits	1985	1995	2005	2015
Total céréales	204,4	187,0	182,6	174,3
Semoule	47,20	42,50	28,1	15,5
Couscous industriel	13,30	10,60	11,1	11,0
Pâtes alimentaires	14,60	12,30	11,9	12,4
Farine	5,00	4,50	4,3	4,3
Pain boulangerie	65,70	65,30	69,8	73,0
Biscuits, gâteaux	2,60	3,20	4,7	6,8

Source : Données INS

Sur le plan économique, la production céréalière contribue en moyenne à 13% de la valeur ajoutée agricole tandis que sa contribution au PIB reste négligeable (environ 1,44% en moyenne sur les dix dernières années). La culture céréalière est pratiquée dans 33% de la surface agricole utile (SAU) par 250 000 exploitations, dont 11 000 occupent à peine plus de 50 hectares (40% de la superficie). Elle fournit une grande partie de l'alimentation du bétail et alimente l'industrie de première transformation, en l'occurrence les moulins à farine et à semoule d'où s'approvisionnent les boulangeries.

Sur le plan social, ce secteur joue également un rôle important dans la sécurisation de la population rurale et le maintien de l'emploi agricole. Il demeure un important pourvoyeur

d'emplois agricoles en Tunisie (en particulier la main d'œuvre familiale). L'emploi dans ce secteur, exprimé en journées de travail, est estimé entre 6% et 9% par an du total des journées de jours de travail dans le secteur agricole tunisien sur la période 2012-2016.

Cependant, la filière des céréalicultures demeure une activité fragile. Elle dépend non seulement de la pluviométrie mais surtout du marché mondial qui connaît une forte fluctuation et une volatilité croissante des prix, sous l'effet des changements climatiques et de l'expansion de la demande, notamment de la part des pays émergents de l'Asie, nouveaux consommateurs de céréales.

Il est certain que les mesures de soutien mises en place par la Tunisie n'ont pas permis le développement du secteur agricole. Elles n'ont pas été aussi efficaces que prévues puisqu'elles ont engendré des coûts importants pour le budget de l'Etat. Les statistiques disponibles montrent, en effet, que la production qui se caractérise par une forte irrégularité a enregistré sur une longue période, une tendance à la hausse, comme en témoigne la production moyenne calculée sur cinq ans qui a quasiment triplé entre 1984-1988 (6 millions de Qx) et 2012-2016 (18 millions de Qx).

La production du blé dur reste donc le type de céréale prépondérant en Tunisie. Généralement bien adapté aux conditions locales, sa production progresse plus vite que celle du blé tendre (66% entre la décennie 1980 et la décennie 2000, contre 54% pour le blé tendre et 46% pour l'orge, tandis que le triticale est en forte diminution, - 49%).

Cependant, malgré les progrès indéniables, la production présente un déficit chronique d'environ 50% en moyenne par rapport aux besoins de la population. Le grand écart entre le niveau de consommation et la production nationale a conduit à l'importation de grandes quantités de céréales.

En 2017, la Tunisie a importé 3,698 millions de tonnes de céréales pour une valeur de 735 millions de dollars. Le volume de ces importations est principalement réparti en blé tendre pour approvisionner les minoteries (1250 millions de tonnes, soit 34% du volume des céréales importées en 2017), le maïs (1217 millions de tonnes 33% des quantités importées), puis le blé dur (698 000 tonnes) et orge (493 000 tonnes).

La plupart de nos besoins en blé tendre ont été satisfaits par les importations car le pourcentage de couverture de ce produit à l'échelle nationale n'a pas dépassé 4,89% en 2016 contre 15,9% en 2012 :

**Tableau 2 : Tableau 3 : Pourcentage de couverture des besoins en blé tendre subventionné (%)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Blé tendre local (Taux de couverture)	11.5	11.41	15.90	8.32	9.07	9.98	4.89
Blé tendre importé (Taux de couverture)	88.5	88.59	84.10	91.68	90.93	90.02	95.11
Blé Tendre Import (MDT)	320	434	413	537	496	465	416

*Source : Office de Céréales*

Les quantités de blé tendre destinées à la fabrication de la farine PS sont estimées à environ 72% des quantités totales, et le reste, environ 28%, sont destinées à la fabrication de la farine types PS-7.

Depuis 2001, les importations de céréales ont augmenté régulièrement en valeur et en volume pour répondre à une demande sans cesse croissante que la production locale ne peut pas satisfaire. Cependant, les importations suivent l'évolution de la production qui varie fortement d'une année à l'autre en raison de précipitations irrégulières.

La Tunisie se trouve, ainsi, confrontée à un problème de dépendance extérieure qui s'est accompagnée de lourdes factures et de fortes incertitudes en raison de la volatilité des marchés :

- En valeur, les importations céréalières représentent une part qui se situe entre 40 et 50% des importations agricoles. La majorité des besoins annuels sont assurés par les importations. En 2013, les volumes céréalières importés ont atteint 22.3 millions de quintaux ce qui a conféré à la Tunisie un taux de dépendance vis-à-vis des céréales importées de 33% pour le blé dur, 85.3% pour le blé tendre et 71,3% pour l'orge, soit un taux moyen de 63.33% pour le total céréalière.
- Le prix du blé dur à l'importation pour la Tunisie est passé de 594 \$ la tonne en 2008 à 300. \$ en 2010 et 271 en 2017. Pour le blé tendre, les chiffres sont respectivement de 382 \$/t (2008), 217 (2010) et 192 (2017).

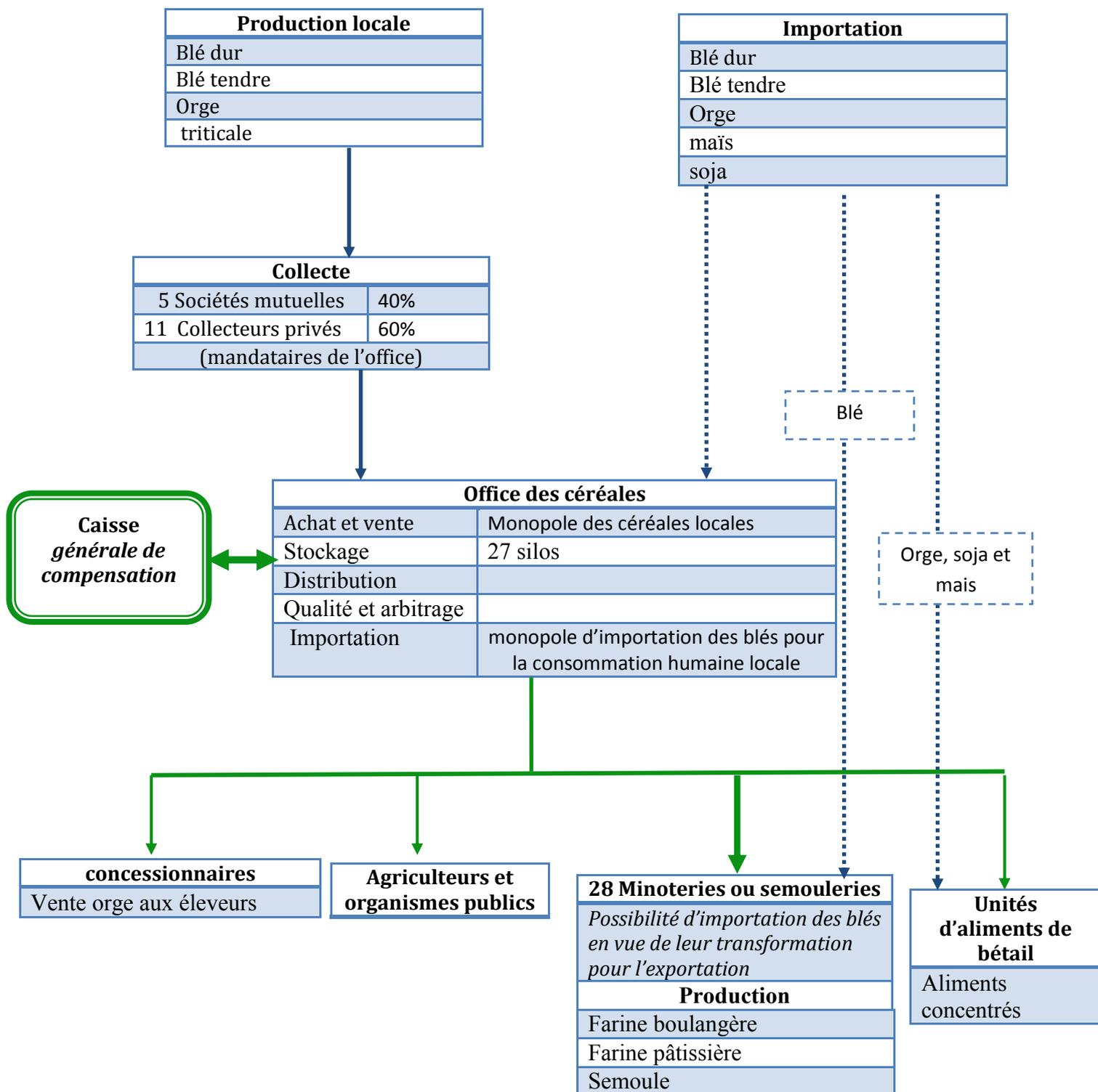
**Tableau 3 : Evolution des quantités et des prix moyens d'achat de céréales importées en \$ /tonne**

	Blé dur		Blé tendre		Orge	
	Quantité	Prix	Quantité	Prix	Quantité	Prix
2007	5157	434	10767	280	7819	263
2008	6045	594	10793	382	4788	314
2009	2840	354	7415	212	262	189
2010	6543	300	10250	217	4243	207
2011	3671	430	9704	317	2331	294
2012	4173	395	8823	298	2800	302
2013	3900	388	10417	318	7965	291
2014	5175	424	10616	283	4832	249
2015	6155	449	10776	221	5506	210
2016	7292	295	10630	184	6365	171
2017	5764	271	11410	192	5712	186
2018	6172	293	11195	219	6413	231

*Source : Office des céréales*

Il est important de rappeler, que la Tunisie n'a pas encore atteint l'autosuffisance en produits céréalières et importe près de 50% de ses besoins en céréales. Le taux de couverture moyen pour le blé tendre, par exemple, est de 25%. En d'autres termes, ce taux indique que si une famille tunisienne consomme quatre baguettes, alors une seule est d'origine locale et les trois autres sont fabriquées à partir de blé tendre importé.

## Circuit des produits céréaliers



## b. L'office des céréales

Le principal opérateur de la filière est l'Office des Céréales (OC), sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Il s'agit d'un EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial) créé en 1962 dont la mission consiste à :

- Réguler le marché des céréales (collecte, vente, importation et stockage, y compris des semences) ;
- Encadrer et appuyer le développement de la filière céréalière (innovations technologiques, valorisation et élaboration de stratégies) ;
- Assurer une intermédiation financière entre la CGC, les organismes de collecte et de stockage et les industriels. A cet effet, il reçoit des fonds de la CCG qui permettent de subventionner des opérations de « ventes à perte » en raison de l'écart entre les prix reçus et les coûts réels.

L'Office des céréales dispose d'un monopôle à l'importation pour les céréales destinées au marché local (blé dur, blé tendre, orge), à l'exception des céréales importées sous le régime de perfectionnement actif pour les produits ensuite transformés et réexportés. L'importation de maïs est, quant à elle, complètement libéralisée. Jusqu'en 2005 les droits de douane moyen appliqués aux céréales et autres préparations étaient en moyenne de 76,2 %, depuis ils ont été sensiblement diminués. Ils ont été annulés fin 2015 pour le blé dur et le blé tendre.

### *Achat des céréales locales / Collecte*

L'Office a le monopole de l'achat et de la vente des céréales locales. La collecte est assurée par l'Office et ses mandataires dont l'activité est régie par :

- Le décret portant organisation de l'activité des collecteurs de céréales.
- Le décret de campagne qui fixe les prix des céréales, les modalités de paiement, de stockage et de transfert pour chaque campagne.
- Le décret portant détermination du barème d'agrèage.
- Une convention conclue entre l'Office des Céréales et ses mandataires.



### ***Importation***

Les importations de céréales sont régies par les dispositions spéciales relatives aux achats des produits à prix fluctuant du décret N° 3158 du 17-12-2002 relatif aux marchés publics.



Seuls les fournisseurs enregistrés auprès de l'Office des Céréales peuvent participer à ces consultations internationales.

### ***Distribution***

L'Office des Céréales assure la distribution des céréales locales et importées sur tout le territoire tunisien. Pour les céréales locales, le transport est effectué, soit par route soit par voie ferroviaire à partir des zones de production vers les zones de consommation et de stockage.

En ce qui concerne les céréales importées, l'Office veille à leur distribution à partir des silos portuaires (Radès, Bizerte et Gabès) et des quais (Sfax et Sousse) vers les zones de consommation et de stockage.

### ***Stockage***

Afin d'assurer un approvisionnement continu du pays et la régulation du marché, l'Office des Céréales détient un stock de sécurité de céréales de consommation et un stock stratégique de semences.



En vue d'optimiser la gestion du stock de sécurité du pays et de minimiser l'impact négatif des fluctuations du marché international des céréales, un projet de création de nouvelles capacités de stockage est en phase d'étude.

### ***Infrastructure de stockage***

L'Office des Céréales dispose d'une infrastructure de stockage, d'une capacité globale de 730 000 tonnes, répartie sur tout le territoire national :

- Des silos portuaires, d'une capacité de 30000 tonnes chacun situés à Bizerte, Radès et Gabès.
- Des silos de repli, d'une capacité totale de 640000 tonnes, destinés au stockage des céréales, répartis entre les zones de production et de consommation.

### ***Vente***

L'Office des Céréales assure la vente des céréales aux minoteries et semouleries ainsi qu'aux concessionnaires, aux Unités d'Aliments de Bétail (UAB), aux agriculteurs et aux organismes publics. L'approvisionnement des minotiers en blés de consommation se fait à partir des silos et centres de l'office et des collecteurs. La distribution du son de blé est organisée comme suit:

- Une commission nationale définit les quotas des éleveurs et des unités de fabrication des aliments de bétail par gouvernorat
- Une commission régionale détermine la liste nominative des bénéficiaires.
- L'office des céréales supervise la distribution par l'octroi des autorisations d'enlèvement auprès des minoteries et des semouleries, au profit de différents bénéficiaires dont la liste est arrêtée par les gouvernorats.

### ***Qualité et arbitrage***

#### **i-** Evaluation de la qualité :

L'évaluation de la qualité et les différentes analyses des spécificités techniques des céréales sont régies par les textes réglementaires en vigueur et sont effectuées à différents niveaux :

- Achat auprès des agriculteurs ;
- Achat auprès des mandataires ;
- Vente aux minotiers ;
- Déchargement des navires (autocontrôle) ;
- Au cours du stockage pour limiter les dégradations subies par les céréales.

#### **ii-** Arbitrage

Conformément aux mêmes textes et en cas de litige, les parties concernées par les transactions commerciales des céréales (vendeur et acheteur) peuvent avoir recours à l'arbitrage de l'Office des céréales. Dans les cas où l'Office des céréales est partie prenante du litige, il est fait recours à l'arbitrage des services compétents désignés par le ministère de l'Agriculture.

### ***Les Agriculteurs***

Les producteurs de céréales sont classés en trois groupes : les petits, les moyens et les grands exploitants selon le tableau suivant :

**Tableau 4 : classement des producteurs de céréales**

<b>Taille de l'exploitation</b>	<b>Type de l'exploitant</b>	<b>Pourcentage de la superficie globale (%)</b>	<b>Pourcentage de la production des céréales (%)</b>
<b>0 – 10 ha</b>	Petits exploitants	11,5	62,1
<b>10 – 50 ha</b>	Moyens exploitants	40,8	33,5
<b>50 ha et plus</b>	Grands exploitants	47,6	4,4

*Source : Ministère de l'agriculture et de l'environnement / référence enquête*

### ***Les Collecteurs***

La collecte des céréales est assurée par les sociétés mutuelles (ex coopératives centrales) et les collecteurs privés qui interviennent en tant que mandataires de l'Office des Céréales.

Depuis 2005 et dans le cadre de la libéralisation des activités commerciales à caractère concurrentiel, la participation des collecteurs privés ne cesse d'augmenter au fil des années, à titre d'exemple elle est passée de 0,7 % en 2005 à 42 % en 2010 avec l'objectif d'atteindre 60 % en 2012. Leur implantation couvre la plupart des zones de production.

### ***Les Importateurs***

L'Office des Céréales détient le monopole d'importation des blés pour la consommation humaine locale. Néanmoins, les minotiers et semouliers procèdent à l'importation de blés, sous le régime de l'admission temporaire, en vue de leur transformation pour l'exportation. Les importateurs privés (fabricants d'aliments de bétail et négociants) ont initié les premiers achats de tourteaux de soja et de maïs en 1995 et d'orge en 2008.

### ***Les Concessionnaires***

Dans le cadre du désengagement de l'Office des céréales du commerce de détail, la vente de l'orge aux éleveurs est confiée à des concessionnaires, opérant dans le cadre d'un cahier des charges établi par le Ministère du Commerce et de l'Artisanat.

#### **c. Les transformateurs : Minoterie et semoulerie**

Cette activité de première transformation est en constante évolution quelles que soient les performances agricoles, car le déficit céréalier potentiel causé par les années de sécheresse est, de toutes les façons, compensé par les importations (API, 2014). Il compte 28 entreprises, dont seulement 22 sont actives.

Elle se caractérise par un processus de concentration du fait que les 10 premiers moulins garantissaient les trois quarts de la mouture des céréales à travers le pays. Il semble donc nécessaire de rappeler les notions de farine et de semoule avant de passer à la présentation de cette activité de première transformation.

Le terme minoterie est généralement réservé à la trituration du blé tendre pour fournir de la farine tandis que la semoulerie fait référence au blé dur pour obtenir de la semoule. La semoulerie fournit trois catégories principales de semoules :

- La première, la plus importante (80 à 90 % des semoules fabriquées), est la semoule dite de qualité supérieure destinée principalement à la fabrication des pâtes alimentaires,
- La deuxième, la semoule de qualité courante, est utilisée pour la confection des pâtes comme les raviolis, le couscous et les pâtes alimentaires de qualité courante,
- La troisième catégorie regroupe les autres qualités qui peuvent être, selon le cas, utilisées pour la confection des pâtes fraîches, des pâtisseries, des desserts, du couscous.

Les moulins dont l'activité relève des industries de première transformation des céréales, s'approvisionnement en blé tendre auprès de l'OC selon la demande et sans contingents. Alors que la semoule de blé dur est utilisée dans la fabrication des pâtes alimentaires sèches, du couscous et l'alimentation infantile (nourrissons et enfants en bas âge), la farine, issue du blé tendre est généralement réservée à la fabrication du pain.

- **Quels types de farines pour un pain de qualité :** Différents types de farine offrent de multiples possibilités de cuisson. Selon le type de pain produit par la boulangerie, le choix de la farine sera différent. Les boulangeries peuvent choisir entre la farine T65, la farine T55 et la farine entière et la farine sans gluten.
- La farine est soumise à une cuisson à plus de 600 ° C. Les cendres restantes correspondent au son ou à l'enveloppe de blé. Les farines sont classées selon le taux de cendres qu'elles contiennent après la combustion. Ces types de farines (T 45 à T 150) correspondent donc à des taux de pureté. Plus ce nombre est élevé, moins la farine est blanche et plus on va vers du pain complet.
- Habituellement les boulangeries utilisent de la farine pure, généralement T45 ou T55. Ce dernier est traditionnellement utilisé pour tout un tas de pâtes (pâte à tarte, pâtisseries, etc.). La farine à haute teneur en cendres est réservée, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, aux pains semi-complets et complets

**Tableau 5 : Types de farine et utilisations correspondantes**

Type de farine	Nom	Utilisation en boulangerie
<b>Farine T45</b>	Farine blanche	Pâtisserie
<b>Farine T55</b>	Farine blanche	Pain ordinaire (Pain blanc et viennoiserie)
<b>Farine T65</b>	Farine blanche	Pains spéciaux
<b>Farine T80</b>	Farine bise ou semi- complète	Pains spéciaux plus typés
<b>Farine T110</b>	Farine complète	Pain complet
<b>Farine T180</b>	Farine intégrale	Pain au son

- **Farine et force boulangère :** Les farines présentent des capacités technologiques hétérogènes à cause de la variation de leur teneur en protéines en particulier le gluten. Les farines sont classées selon leur composition en gluten. Plus une farine est riche en gluten, plus elle est dite « forte » ou « farine de force » c'est-à-dire que le réseau de gluten réalisé lors de la fabrication d'une pâte va avoir la « force » de résister à une déformation. Ces farines sont recherchées pour la fabrication du pain et des viennoiseries. La capacité de déformation de la pâte réalisée par une farine est appelée « force boulangère » et est notée W.

La capacité de trituration nationale est de 45% pour le blé dur et de 55% pour le blé tendre. Le volume des quantités triturées est passé de 21,6 millions de quintaux en 2012 à 24,2 millions en 2016.

**Tableau 6 : Evolution des quantités triturées entre 2012 et 2016 (en Tonnes)**

Année	Blé dur	Blé tendre
2012	1 054 798	1 112 083
2013	1 039 510	1 131 382
2014	1 082 657	1 143 998
2015	1 154 507	1 160 286
2016	1 235 428	1 187 594

Source : Chambre syndicale des minotiers

Les prix sont fixés par l'administration : les minotiers achètent à prix fixe ; c'est le prix de rétrocession, c'est le prix auquel ils achètent le blé, qu'il soit local ou importé. Ils vendent à un prix fixe c'est le prix de cession, c'est-à-dire le prix de vente des produits finis (farine, semoule ou son) que les minotiers doivent appliquer à leurs clients, dont notamment les boulangeries.

Les minotiers et semouliers exercent leur activité moyennant une marge, dite marge de mouture. La négociation sur cette marge et sur la structure des prix industriels s'effectue avec les représentants de la CGC en présence de fonctionnaires de l'OC.

Les commandes de blé local ou importé doivent toutes passer par l'office des céréales. Les minoteries achètent le blé local ou importé au même prix et ne peuvent en aucun cas s'approvisionner directement auprès des agriculteurs. Concernant les équipements et les technologies mis en place, la majorité des semouleries et minoteries tunisiennes sont de création récente. Les plus anciennes ont majoritairement renouvelé les équipements, le plus souvent dans le cadre du programme national de mise à niveau.

#### **d. Les boulangeries**

Le secteur de la boulangerie joue un rôle important dans la sécurisation du marché national étant donné la place prépondérante que le pain occupe dans l'alimentation tunisienne. Cela est d'autant vrai que le poids du pain dans l'indice général des prix à la consommation a atteint 2,42%, confirmant, ainsi, la place et la sensibilité qu'il occupe dans les dépenses des ménages.

Le secteur de la boulangerie a connu une dynamique dans la mesure où les acteurs de la profession ont tenté, chacun dans son domaine, d'innover et de s'adapter. Le secteur comprend

plus de 3200 boulangeries dont certaines souffrent de nombreuses difficultés : infrastructures vieillissantes, pénurie de main-d'œuvre qualifiée, faible marge pour l'industrie du pain, etc.

Les boulangeries sont classées en deux catégories :

- ✓ Il existe, d'un côté, les boulangeries traditionnelles ou artisanales dont le processus de production est largement manuel, qui assurent le cycle complet de la fabrication. Ces boulangeries de classe A se spécialisent dans la fabrication du pain de grand calibre à partir de la farine subventionnée de types « PS ». La consommation de ce type de pain est plutôt orientée vers les ménages et il est strictement interdit, dans ce cadre, de produire d'autres articles de pain à partir de ce même type de farine subventionnée. Cette catégorie de boulangeries regroupe de petites entreprises essentiellement familiales avec un effectif salarié réduit. Elles sont implantées surtout à proximité du consommateur, même en milieu rural. Ce type de boulangerie bénéficie de subventions de l'Etat.
- ✓ De l'autre côté, on retrouve les boulangeries classe C qui s'approvisionnent en farine PS. Elles sont spécialisées dans la fabrication du pain petit calibre, appelée communément « baguette ». Le prix de ce type de pain est vendu à un prix fixé par l'Etat. Il est, également permis à ce type de boulangeries de produire du pain de haute qualité à l'aide d'un autre type de farine à grains fins (PS-7) sans limitation des prix.

Le secteur des boulangeries classées (A et C) compte environ 2686 établissements en 2011, dont 2091 de type A (fabrication de gros pain subventionné) et 595 sont de type C (baguettes subventionnées et à prix libres), utilisant mensuellement près de 510.000 quintaux de farine dont 78% par les boulangeries classe A et 22% par les boulangeries classe C (APIA, 2014).

En plus de ces deux types standards dédiés essentiellement à la consommation domestique, d'autres boulangeries dites modernes se sont mises, surtout depuis la révolution à produire du pain sophistiqué tels que le pain industriel (destiné aux hôtels et restaurants collectifs), du pain coupé ou en tranches en emballage, du pain grillé ou du pain semi-cuit. Ce développement fut strictement dépendant de l'évolution des hypermarchés et grandes surfaces.

Si les boulangeries A et C sont affiliées à la chambre syndicale des boulangeries de l'UTICA, alors les boulangeries modernes avec 1300 boulangeries pâtisseries sont affiliées à la CONECT (Confédération des entreprises citoyennes de Tunisie). Elles exercent leurs activités de manière légale et disposent de patentes délivrées par le ministère des finances tout en étant soumises à tout type de contrôle exigé par la loi. Ces boulangeries pâtisseries ne bénéficient pas de la subvention de l'Etat pour l'achat de farine qu'elles acquièrent à 51,200 dinars le quintal, tout en servant différents types de pain.

L'approvisionnement des boulangeries par la farine type PS, est passé à environ 6,47 MQ en 2015 contre 6 MQ en 2010, soit une augmentation de 9,5%. On s'attend à ce que la consommation de ce type en 2017 atteigne environ 6,63 MQ. Alors que le taux de croissance de la consommation de la farine supérieure PS-7 pour la même période était de 17,9% (passant de 2,035 MQ en 2010 à 2,398 MQ en 2016).

**La réglementation qui fait que les quotas de farine devraient correspondre au nombre de salariés déclaré auprès de la CNSS, n'est jamais appliquée laissant libre jeu au détournements**

**Tableau 7 : Consommation de la farine PS et PS-7 en MQ**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PS	6.003	6.407	6.604	6.619	6.483	6.471	6.557
PS-7	2.035	1.981	1.959	1.960	2.196	2.374	2.398

Selon leur catégorie, les boulangeries bénéficient d'une marge de panification fixée et suivie par le Ministère du Commerce et du tourisme. Cette marge servira pour la rémunération des intrants nécessaires à la préparation et la cuisson du pain et assurera une marge bénéficiaire pour le boulanger. Depuis l'année 2010, la marge a été fixée à 57,714 Dinars par quintal pour les boulangeries de la catégorie A, et 74,712 Dinars pour la catégorie C.

S'agissant de l'évolution de la farine PS utilisée par catégorie de pain (gros pain ou baguette), les données disponibles montrent que :

- La farine utilisée par le gros pain a enregistré pendant la période 2010-2016, comme l'indique le tableau ci-dessous, une augmentation de 36,4%. (Le volume utilisé au cours des cinq premiers mois de 2017 était de 1,766 MQ.)
- Alors que la farine destinée pour les baguettes a connu au cours de la même période une amélioration de 131,64%, pour atteindre environ 2.233 MQ en 2016 contre 1.696 MQ en 2011. La farine a atteint 0,995 MQ au cours des cinq premiers mois de 2017.

**Tableau 8 : Utilisation de PS dans la fabrication des 2 types de pain en MQ**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gro pain	3.171	4.798	4.976	4.907	4.622	4.436	4.324
Baguette	2831	1.609	1.629	1.712	1.862	2.034	2.233

Source : Ministère de l'Industrie et du Commerce

Selon le système de subvention mis en place, chaque augmentation du prix de vente du pain, sans ajustement des coûts de production, entraînera une augmentation du prix de la farine vendue à la boulangerie et, en revanche, toute augmentation des coûts de production du pain sans augmentation des prix de vente au public, entraînera une baisse du prix de la farine.

**Tableau 9 : Évolution des prix de la farine cédée aux boulangeries**

	À partir du 24/06/2010	À partir du 18/07/2010	À partir du 14/01/2011	À partir du 05/05/2011	À partir du 01/06/2012	À partir du 05/03/2013	À partir du 01/10/2014	À partir du 01/09/2015	À partir du 01/01/2016	À partir du 16/06/2017
Classe "A" d /q	16,476	19,356	13,196	10,977	10,505	6,089	2,023	-0,740	-0,055	-4,847
Classe "C" d /q	31,939	36,962	31,372	28,781	28,309	22,668	17,945	15,182	16,28	11,906

Les données consignées dans le tableau ci-dessus montrent que la réduction des prix de la farine a été appliquée chaque fois qu'il y a une augmentation des intrants au point que le prix

de référence de la farine devenait négatif depuis 2015 en raison notamment de l'augmentation des salaires et de l'électricité. L'adoption d'un prix négatif pour approvisionner les boulangeries en farine augmentera la mauvaise manipulation de ce produit et son exploitation à des fins autres que sa destination, ce qui nécessite la mise en œuvre de réformes urgentes pour réduire la baisse du prix de référence de la farine.

**L'application d'un prix négatif pour approvisionner les boulangeries en farine augmentera la mauvaise manipulation de ce produit et son exploitation à des fins autres que sa destination, incitant à engager au plus vite des réformes pour limiter la baisse du prix de la farine.**

La capacité de production du pain est de l'ordre de 1,5 millions de tonnes/an, ce qui correspond au double de la consommation nationale de ce produit. En 2013, la production du pain a atteint, comme l'indique le tableau ci-après, 860.000 tonnes contre 817.000 tonnes en 2008, soit une croissance de 4% (API, 2014).

**Tableau 10 : Evolution de la production de pain 2008-2012 (en 1000 Tonnes)**

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Production	777	787	792	806	817	825	833	839	847	860

Source : API, 2014

La plupart des boulangeries produisent du pain destiné principalement à l'utilisation ménagère ou assimilée (collectivités, restauration...). Toutefois, les boulangeries qualifiées de modernes proposent des produits plus « sophistiqués » tels que : Les pains coupés ou en tranches sous emballage, le pain grillé, le pain semi-cuit,

L'étude effectuée par l'Institut National de Consommation (INC, 2016) pour l'estimation du gaspillage ménager a montré que :

- La production du pain constitue presque le double de la consommation réelle du pays.
- Le gaspillage est estimé en 2013 à 25% pour les grands pains et 15% pour les baguettes. Il est évalué à 100 MDT.
- Sur la base de la compensation allouée au blé destiné aux boulangeries (y compris la farine) et évalué à environ 343 MDT en 2013, le montant de la compensation dépréciée a été estimé à 29%. Cette quantité gaspillée est due à une surconsommation due à un manque de contrôle sur les moyens de conservation.
- Depuis 1985, la consommation du pain de boulangerie est passée de 65,7Kg/personne/an en 1985 à 73kg/personne/an en 2015, soit un accroissement de 11% sur la période, (en France 58 kg/personne/an, en Algérie 62 Kg/personne/an)

- En milieu rural, la consommation du pain de boulangerie a presque doublé pour la même période alors qu'elle a régressé de 16% en milieu urbain, en raison d'une offre plus variée de pains spéciaux et une plus grande diversification alimentaire
- On dépense en moyenne 200 dinars/ménage/an dans la rubrique « pain ». Durant le mois de Ramadan la consommation de la baguette augmente en moyenne de 135% contre une baisse de 38% de la consommation du gros pain.
- Chaque jour, sont produits en Tunisie 6.7 millions de pains (3.9 millions gros pain, 2.7 millions de baguettes), transformés à partir de plus de 6.5 millions de quintaux de farine par an.

#### Encadré 1 : Le gaspillage alimentaire

En Tunisie, la politique de subvention à la consommation des produits alimentaires de base génère des effets pervers et notamment un gaspillage alimentaire très important. D'après des enquêtes menées auprès des ménages en 2016, l'INC estime que le gaspillage alimentaire, tous produits alimentaires confondus, coûte à chaque tunisien en moyenne 17 dinars par mois, soit 5 % du total de leurs dépenses alimentaires (364 DT/mois). Les principaux produits gaspillés sont le pain et les produits céréaliers loin devant le lait et les produits laitiers. L'INC estime que le gaspillage moyen par ménage est de 42 kg/ an de pain, soit 113 000 tonnes par an (15,7% des achats en pain). Le gaspillage est particulièrement important au moment du ramadan. L'INC a également enquêté les restaurant universitaire et les GMS.

Ce gaspillage génère aussi le développement d'un commerce de pain rassis destiné à l'alimentation animale (49 % du pain non consommé serait destiné à ce circuit). Ainsi, le sac de 50 kg de pain rassis se vendrait entre 15 et 30 DT.

Malgré l'augmentation annuelle du coût de la fabrication du pain, du fait de l'augmentation du coût des salaires, du carburant et des autres intrants de production, le prix du pain a été gelé ces dernières années, comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau 11 : Evolution des prix des 2 types de pain**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Gros pain</b>	.250	.230	.230	.230	.230	.230	.230	.230
<b>Baguette</b>	0.200	0.190	0.190	0.190	0.190	0.190	0.190	0.190

Les boulangeries bénéficiant de farine subventionnée achètent le quintal de farine pour la baguette à 22 dinars et celle utilisée pour la fabrication du gros pain à 6 dinars/quintal. Quant aux boulangeries dites modernes, elles s'en approvisionnent en payant 51.7D le quintal.

Actuellement, toutes les boulangeries fabriquent, en plus du pain subventionné, différents types de pain : pain de blé entier, pains, brioches et autres pâtisseries. Il convient, toutefois, de noter qu'il arrive également que certains boulangers produisent simultanément du pain subventionné comme la baguette et des produits non pris en charge qui se vendent à un prix

plus élevé. Cela a dérouté certains consommateurs, en raison du manque d'informations, à choisir du pain à un prix plus élevé.

Dans le but d'organiser le secteur, le ministère du Commerce devrait inciter les boulangers à envisager la spécialisation dans le secteur des boulangeries. Il s'agit de se spécialiser soit dans le pain subventionné soit dans d'autres types de pains et pâtisseries, tout en laissant la porte ouverte au cumul. Mais le plus important est d'empêcher l'utilisation de la farine subventionnée dans les pâtisseries, les hôtels et les restaurants, et dans des produits autres que le pain dans ses deux calibres : le gros pain et la baguette.

**La réorganisation devrait avoir lieu dans les meilleurs délais car la capacité de panification installée dépasse largement les besoins du marché, indiquant une saturation relative du secteur à cause :**

- **De la non-valorisation du pain et de sa qualité**
- **Les prix négatifs de la farine incitent au détournement et à la corruption**

### 3. Décomposition des prix des produits alimentaires

Afin de compléter l'analyse du secteur de la boulangerie, cette présente partie se concentre sur la décomposition des prix des produits alimentaires et l'ajustement du coût de production du pain sur la base des augmentations des prix des principaux intrants en l'occurrence l'augmentation des salaires, la révision des tarifs de carburant, de l'eau et de l'électricité et de la panification du pain.

Mais avant de procéder à la décomposition et l'analyse des prix de certains produits de base comme les céréales, la farine et le pain, il est important de rappeler que le secteur céréalier est déjà réglementé depuis plusieurs décennies, exception faite des années 90 où il a fait l'objet de quelques timides tentatives de libéralisation dans le cadre du PAS (Plan d'Ajustement Structurel imposé par le Fonds Monétaire International). Par la suite, les pouvoirs publics ont, continué de gérer le secteur au niveau de ses différents maillons à travers (nous l'avons dit) :

- i. L'Office des Céréales (OC) qui joue un rôle central en tant que régulateur du marché céréalier. Il assure l'approvisionnement en céréales à travers les opérations d'achat de céréales locales et à l'importation, puis le stockage et la supervision de la commercialisation de ces céréales sur tout le territoire tunisien. L'Office dispose d'un monopole sur l'achat (local et extérieur) et la commercialisation des céréales et fixe les prix de vente à tous les stades de la filière. L'OC est aussi l'intermédiaire financier entre la Caisse Générale de Compensation (CGC) et les opérateurs chargés de la collecte et du stockage et les industriels de transformation. L'organisation de chaque campagne en Tunisie commence par la publication d'un décret gouvernemental, fixant le prix et les modalités de paiement, de stockage et de rétrocession des céréales pour la campagne céréalière en cours. Il importe de préciser que la politique d'approvisionnement en Tunisie s'appuie sur trois conditions principales :
  - Garder un stock stratégique de deux mois dans tout le pays. Autrement dit, le stock du pays doit rester toujours au-dessus de l'équivalent du besoin de consommation du pays de deux mois ;
  - Donner la priorité aux céréales locales. L'OC estime la production locale de la campagne en collaboration avec la Direction Générale de la Production Agricole (DGPA), puis il organise un programme d'importation annuel et
  - Saisir et profiter des opportunités du marché mondial en arbitrant avec d'autres contraintes locales telles que la capacité de stockage et la demande locale
- ii. La Caisse Générale de Compensation (CGC) qui constitue une forme de "solidarité sociale", dans la mesure où elle permet d'aider à acheter des biens de consommation de base, et ce, en couvrant la différence entre les coûts réels de ces produits et leurs prix de vente maintenus de façon artificielle à un niveau relativement bas. L'objectif étant de venir en aide aux couches les plus nécessiteuses puisqu'une part non négligeable de leurs revenus est allouée à l'achat de ces produits.

## a. Décomposition des prix des céréales

L'analyse du tableau 12, détaillant la composition des prix des céréales produites dans le pays, appelle les observations méthodologiques suivantes :

- C'est l'OC qui fixe pour chaque campagne les prix de base à la production pour le blé dur et le blé tendre (et à l'achat auprès des collecteurs des céréales) et un prix d'intervention pour l'orge et le triticale. Les prix à la production sont fixés en début de campagne.
- La politique de fixation des prix a un double objectif :
  - ✓ Protéger les céréaliculteurs tunisiens vis-à-vis de la concurrence internationale afin de leur permettre d'obtenir un revenu décent et de favoriser le développement de la production de céréales
  - ✓ Soutenir le pouvoir d'achat des groupes de la population les plus défavorisées

Les données disponibles indiquent qu'après la période de récession (2000-2004), les prix des céréales ont commencé à augmenter à partir de 2005 pour suivre le rythme des prix mondiaux et sont restés beaucoup plus élevés que les prix à la frontière pour encourager la production intérieure. En revanche, les prix intérieurs pendant la période 2007-2008 sont restés inférieurs aux prix internationaux, ce qui a conduit à des « détournements » vers les pays voisins qui paient plus.

La décomposition des prix, comme l'indique le tableau 11, montre que pour encourager la collecte et lutter contre les circuits informels, les céréaliculteurs ont bénéficié, à partir de 2008, d'un bonus exceptionnel appelé prime de prompt livraison dont le montant dépend des quantités de céréales livrées aux organismes de collecte avant le 31 août.

**Tableau 12 : Décomposition du prix de rétrocession des blés locaux, 2016-2017**

DT/Q	Blé dur	Blé tendre	Orge
Prix à la production	53	42	36
Prime de prompt livraison (avant 31/08)	17	10	12
Prix de base aux producteurs	70	52	48
Marge nette de rétrocession	2.392	2.392	2.392
Prime d'emmagasiner	3.602	4.213	2,763
Péréquation du transport	1.374	1,374	1,374
Fonds d'équipement de l'O.C	0.1	0,100	0,100
Marge totale de l'OC	7.466	8.079	6.629
Prix de rétrocession	77.466	51,242	54.629

Source : Office des céréales

## Encadré 2 : Formation des prix des céréales

- 1- Prix de base aux producteurs = Prix à la production (+) Prime exceptionnelle de prompt livraison.
- 2- Prix normaux de rétrocession par l'OC = Prix à la production (+) Prime exceptionnelle de prompt livraison (+) Marge brute de rétrocession des céréales servie à l'OC
- 3- Marge brute de rétrocession des céréales servie à l'OC = Marge nette de rétrocession (+) Péréquation de transport (+) Montant destiné à alimenter le Fonds d'Equipement de l'OC (+) Prime de magasinage.
- 4- Prime de compensation prise en charge par la CGC pour les livraisons de blé, de l'orge et du triticale = prix normal de rétrocession (-) prix réduits de rétrocession (fixés par les Ministères de l'Industrie et du Commerce)

Le coût de revient des céréales (locales ou importées) pour l'OC a été minoré par une « indemnité compensatrice » ou subvention aux minotiers et semouliers afin qu'ils puissent vendre la farine ou la semoule à leurs clients (qualifié de « prix réduit »), de manière à ce que ces derniers soient en mesure de respecter les prix de vente des produits finis (pains, couscous) fixés par le gouvernement.

### b. Mécanismes de formation des prix des produits céréaliers (farine et pains)

Les produits céréaliers dont les prix sont fixés par l'Etat à la consommation sont, entre autres, les pains de 400 et 220 g. La subvention aux fabricants est calculée à partir d'un coût de revient, en tant que différence par rapport au prix de vente officiel. En 2017, elle est de 24,6% pour la baguette et 45,5% pour le Gros pain, sachant que les prix à la consommation sont fixés pour le gros pain (0,230 dinar), la baguette (0,190 dinar) et que ces prix n'ont pas varié depuis 2008.

**Tableau 13 : Evaluation des Prix à la consommation et du niveau de subvention en 2017**

Produit	Coût de revient	Prix de cession	Subvention	% de subvention
Gros pain (400 gr)	0,422	0,230	0,192	45,50
Baguette (220gr)	0,252	0,190	0,062	24,6

Source : Makhlouf (2017)

### Encadré 3: Formation des prix des céréales au niveau de la transformation

Le Montant de la compensation des Céréales se détermine en tenant compte des subventions unitaires pour chaque produit et des quantités commercialisées par l'Office des Céréales et les coopératives

#### 1- Céréales importées :

- 2 Coût de revient= Prix d'achat C&F (+) Frais/ Achat
- 3 Coût de revient Total= Coût de revient (+) Marge
- 4 Prix réduit de rétrocession fixé par l'administration
  
- 5 Subvention unitaire = Coût de revient (-) Prix réduit de rétrocession
- 6 Subvention totale = Subvention unitaire (x) Quantité commercialisée
  
- 7 La valeur de la subvention change avec le prix de revient qui dépend, d'une part, du prix de l'importation qui lui-même est lié aux fluctuations du taux de change du dinar par rapport au dollar et, d'autre part, à l'évolution de la quantité consommée mensuellement de blé dur, de blé tendre et d'orge

#### 2- Céréales locales :

- 8 Prix Normal de rétrocession = Prix de base à la production (+) Marge Brute
  - 9 Prix de base à la production fixé par décret
  - 10 Subvention unitaire = Prix Normal de rétrocession (-) Prix réduit
  - 11 Subvention totale = Subvention unitaire (x) Quantité commercialisée
- La production locale de céréales est tributaire des facteurs climatiques (faiblesse de la production nationale qui ne couvre que 52% des besoins pour le blé dur, 5% pour le blé tendre et 12,7% pour l'orge).

Au terme de ces investigations effectuées sur la décomposition des prix et les subventions destinées au secteur, on peut dire que le système de subvention ou de protection sociale est relativement complexe. Il définit le montant de l'aide comme la différence entre le prix de revient et le prix initial ou de base. Ce montant est alloué par la CCG pour soutenir les ventes «à perte» de céréales destinées à la production de semoule et à la production de pain (grand pain et baguette) pour lesquelles les prix à la consommation sont fixes. Ce mécanisme est généralisé au niveau des différents maillons

- Au niveau du premier maillon, en l'occurrence les céréales, la compensation gérée par l'Office des Céréales et prise en charge par la CGC correspond à la différence entre le coût de revient complet des céréales à l'achat (locales ou importées) et les prix de rachat ou de rétrocession.

- Au niveau du deuxième maillon, à savoir les minoteries pour le blé tendre et la semoule pour le blé dur, ces transformateurs de blé bénéficient d'une subvention afin d'assurer la vente de farine et de semoule à leurs clients à des prix réduits garantissant le respect des prix à la consommation des produits finaux fixés par l'Etat.
- Au niveau du troisième maillon « les boulangeries » et moyennant les prix réduits de la farine fournie par les moulins, les boulangeries produisent le pain et le vendent aux consommateurs à un prix fixe et réduit (également fixé par l'administration). En échange, elles bénéficient d'une subvention égale à la différence entre le prix de vente du pain et le prix de base fixé sous l'égide de l'Office des Céréales

Même rapportés au salaire minimum, les prix des produits à base de céréales soutenus par la CGC sont devenus dérisoires, car il s'agit des produits « psychologiques » difficiles à toucher, et la moindre augmentation des prix déclencherait des émeutes.

### **c. L'impact des différentes augmentations des intrants sur le coût de production**

En conclusion de ce qui précède, le pain est considéré comme une denrée essentielle et, par conséquent, ses prix sont soumis au système d'approbation administrative à toutes les étapes, et il bénéficie, en même temps, du soutien de la CGC. Toutefois et malgré l'augmentation des différents intrants au cours de ces dernières années (salaires, énergie, eau et électricité), l'effet des augmentations a été imputé à la CGC, et les prix du pain ont été gelés depuis 2008 à 0,230D pour le grand pain et 0,190D pour les baguettes.

La poursuite du gel des prix de vente du pain et l'attribution de l'effet de l'augmentation des intrants de production (salaires, carburant, électricité et eau) à la CGC ont conduit à une nouvelle baisse du prix de la farine PS utilisée dans la fabrication du grand pain. Cette baisse qui s'élevait à environ - 4,847 D / Q, est entrée en vigueur le 16 juin 2017.

Si ce statuquo persiste et que les réformes ne démarrent pas le plus tôt possible, cette politique serait désastreuse. Elle conduira – à cause de ce mécanisme de tarification qui permet d'adopter des prix négatifs au niveau des intrants rien que pour conserver les prix de vente du pain fixes à un niveau très bas- à davantage de détournements, de manipulations et de commerce illégaux.

Pour gagner plus de pertinence, l'analyse procèdera maintenant à l'ajustement du coût de production du pain en 2017 sur la base de :

- L'augmentation des salaires des travailleurs dans le secteur de la boulangerie en 2016 et 2017.
- L'ajustement des tarifs de l'eau potable conformément à la décision du ministre de l'Agriculture, des Ressources en eau et de la Pêche en date du 19 mai 2016.
- La modification des tarifs d'électricité et de gaz le 30 décembre 2016.
- L'ajustement du prix de vente de la levure à compter du 16 juin 2017.

Ainsi, le coût de production du pain sera ajusté en calculant l'effet de l'augmentation du prix de chaque intrant sur le secteur du pain pour les années 2016 et 2017. Pour ce faire, il suffit de calculer l'effet des augmentations des salaires adoptées dans le secteur privé et l'effet de l'ajustement des prix du carburant, de l'eau, de l'électricité, de la levure, etc.

En ce qui concerne les salaires dans le secteur de la boulangerie et sur la base de l'augmentation des salaires dans le cadre des négociations sociales dans le secteur privé, (adoption d'un taux de 6% pour couvrir à la fois les augmentations de salaire et les ajustements des frais de transport et de présence et du panier de primes), l'impact de cette augmentation sur les salaires des travailleurs du secteur de la boulangerie pour les années 2016 et 2017 est estimé à 2,476 d/q et 2,622 d/q, respectivement .

En ce qui concerne l'eau potable, et sur la base de la modification tarifaire du 19 mai 2016, les services du ministère du Commerce ont estimé :

- L'effet de l'augmentation des tarifs de l'eau sur le coût de la boulangerie :
  - ✓ Boulangerie Classe A: 0,038 d / Q
  - ✓ Boulangerie Classe C: 0,049 d / Q
- L'impact financier de cette augmentation sur la CGC est estimé à 0,273 MD par an.

De même pour l'électricité et sur la base du taux d'augmentation tarifaire de 14,41% prévu le 30 décembre 2016, il a été possible de calculer l'impact financier de l'augmentation des tarifs d'électricité sur le coût de la boulangerie. Il est estimé :

- ✓ pour le grand pain à 0,120 d /q
- ✓ Pour le petit pain à 0,187d /q
- L'impact financier de cette augmentation sur la CGC est estimé à environ 0,950 MD par an.

Sur la base des différents ajustements d'intrants que nous venons d'explicitier individuellement et repris dans le tableau ci-dessous, nous pouvons facilement évaluer l'impact global sur les coûts de production et les dépenses d'appui à la boulangerie. L'effet a été calculé selon que la boulangerie est de classe A ou C.

**Tableau 14 : L'impact des différentes augmentations sur le coût de production**

	L'impact de la réduction des prix du carburant pour l'année 2016	L'effet de la hausse des salaires à compter du 1er août 2016	L'impact de l'augmentation salariale à compter du 1er mai 2017	L'impact de l'ajustement des tarifs de l'eau	L'impact de l'ajustement des tarifs d'électricité	L'impact de la révision du prix de vente de la levure	Total
Boulangerie classe A (D/Q)	-1,507	2,476	5,098	0,038	0,120	0,358	6,583
Boulangerie classe C (D/Q)	2,416	2,476	5,098	0,049	0,187	0,358	5,752
Dépenses de soutien (MD)	-11,937	16.3	17	0,273	0,950	2,352	24.938

Source : Office du Commerce de la Tunisie

L'impact par composante montre que si l'effet de l'augmentation des tarifs de l'eau, de l'électricité et de la levure est dérisoire, il n'en est pas de même pour les salaires et l'énergie, leur effet sur le coût de production est de plus en plus élevé comme l'indique le tableau ci-dessus.

**Tableau 15 : Evolution de la Subvention**

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Subvention (en millions de dinars)	730	1 149	1 332	1 450	1 449	1 634	1 569	1500	1570

Source : Office du Commerce de la Tunisie

L'indemnité compensatrice a très fortement augmenté durant les dix dernières années en raison notamment de la hausse des prix internationaux des céréales et de la dépréciation du dinar tunisien depuis 2011. Elle a doublé au cours des 7 dernières années passant de 730 MD en 2010 à 1500 MD en 2017 (Tableau. 14). Cela est encore vrai durant la période 2001-2010 où la subvention par quintal a doublé au niveau des céréales locales et au niveau des céréales importées hors orge (tableau 15).

**Tableau 16 : Subvention moyenne par quintal de céréales, en TND**

années	Céréales importées				Céréales locales		
	BD	BT	Orge	Triticale	BD	BT	Orge
2001	13,635	12,031	1,903	2,077	9,514	5,094	2,538
2010	34,673	26,928	12,956	13,02	24,283	9,499	0,344
Variation 2010/2001	2,5	2,2	6,8	6,3	2,6	1,9	0,1

Source : Office des Céréales

## 4. Proposition et pistes de réforme

L'analyse du secteur a permis d'identifier les principaux problèmes structurels auxquels le secteur de la boulangerie est confronté (gel des prix de la farine, principal intrant du pain, ruée continue des boulangeries pour obtenir des subventions gouvernementales, ainsi que la concurrence qui est souvent déloyale entre les professionnels de la boulangerie, absence de vision claire et absence d'approche sectorielle transparente)

L'analyse a également révélé que les dernières décisions prises par le ministère du Commerce d'introduire un « changement » de forme du pain dans les boulangeries «non classées» et d'imposer la pondération et l'affichage des prix, ont créé des tensions entre les boulangeries classées et les boulangeries non classées d'une part, et les boulangeries et le Ministère du commerce d'autre part. par ailleurs, l'augmentation des charges de système de compensation devenu un fardeau insoutenable menaçant les équilibres macroéconomiques et exerçant une ponction sur les investissements.

L'analyse de cette quatrième et dernière partie s'articule autour de deux axes principaux

- **Le premier axe** donne un bref aperçu de la réforme entreprise par le Maroc, qui se trouve dans la même situation que la Tunisie. Nous nous inspirons de l'expérience marocaine, que nous jugeons prometteuse à plusieurs niveaux. Elle sera présentée en deux volets. Le premier volet se concentre sur l'introduction des quotas appliqués par le Maroc dans la distribution de farine de blé tendre dans les régions, les provinces et les boulangeries alors que le second volet se focalise sur la restructuration de la caisse de compensation afin de mieux cibler les groupes de citoyens les plus nécessiteux et ouvrir le secteur à la réalité des prix.
- **Le deuxième axe** se concentrera sur la présentation de la réforme de la filière de la boulangerie à travers :
  - 1- La restructuration et la réorganisation de la filière du pain en se limitant à deux types de boulangeries dans un premier temps.
    - a. Les boulangeries de type « A » produisant du gros pain. Elles pourraient s'approvisionner en farine selon des quotas fixés par les comités centraux et régionaux qui seront mis en place à cet effet. La mise en place d'un système de quotas par région et par gouvernorat en fonction de la demande potentielle émanant des différents stricts et la distribution des quotas aux différentes boulangeries aideront, selon l'expérience marocaine, les régions les moins développées et les boulangeries les moins servies, à en tirer le meilleur parti.
    - b. Le deuxième type de boulangeries seront libre à produire les différents types de pains avec de la farine non subventionnée et des prix libre. L'ouverture des marchés aux produits subventionnés, à l'instar de ce qu'a fait le Maroc dans sa réforme que nous avons retenue comme expérience, permettra aux prix de baisser non seulement grâce à une offre accrue, mais aussi suite à l'intensification de la concurrence.

- 2- Contenir les charges de compensation à un niveau compatible avec les capacités financières du pays en réduisant les subventions destinées à la transformation des céréales et en ciblant autant que possible la compensation et en l'orientant vers les familles qui en ont vraiment besoin.
- 3- Faire face aux pertes et gaspillages à l'échelle du secteur est le moyen le plus simple et le moins coûteux pour augmenter les rendements

#### **a. L'expérience Marocaine**

En termes d'expérience internationale, nous expliquons pourquoi et comment, après la hausse des prix alimentaires à l'échelle mondiale en 2008, les autorités marocaines se sont engagées à maintenir l'accès à la nourriture, en particulier pour les plus vulnérables. Pour cela, ils ont pris deux grandes mesures : 1) la mise en place d'un système de quotas et 2) la réforme de la caisse de compensation en ciblant la population dans le besoin, à travers la mise en œuvre progressive de la réalité des prix et l'ouverture du marché alimentaire.

##### **i- Système de quotas au Maroc**

À la suite de la hausse des prix de 2007 et 2008, les autorités ont tenté de maintenir l'accès à la nourriture, en particulier pour les groupes de population les plus vulnérables. À cette fin, d'importantes subventions ont été apportées aux consommateurs pour certaines denrées alimentaires, comme la farine de blé tendre nationale. Mais compte tenu que les résultats ont été en deçà des attentes, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre une autre mesure importante consistant à soumettre la farine de blé (FNBT) à un système de quotas par région afin que les régions les plus pauvres en bénéficient.

Par ailleurs, la distribution des quotas de farine de blé tendre dépend de la répartition géographique de la pauvreté : 16.800 tonnes par semestre pour les communes les plus pauvres au lieu de 10.600 auparavant et la part des communes rurales est passée de 46 à 66% alors qu'elle est de 54 à 34% (FAO, 2008).

Notons qu'après une tentative unilatérale d'augmenter le prix du pain de 25% par les boulangers suite à la hausse des prix de la farine, les boulangers ont pu bénéficier des prix préférentiels pour des intrants clés tels que l'eau et l'électricité en échange du maintien du prix du pain au prix antérieur.

Avant la mise en œuvre du système de quotas, il a été constaté que la distribution de farine est totalement déconnectée de la réalité du pays et s'écarte des objectifs retenus dans le schéma de pauvreté élaboré par l'INDH (Initiative Nationale pour le Développement Humain).

La répartition des quotas de farine, qui vise un meilleur ciblage, est élaborée sur la base de plusieurs critères dont notamment le taux de pauvreté, le nombre de pauvres dans chaque commune et le caractère rural ou urbain de la commune. La priorité est bien entendu donnée aux communes concernées par les programmes de travail de l'INDH.

Les résultats obtenus à l'issue de cette procédure montrent que la nouvelle cartographie FNBT est significativement différente de ce qu'elle était auparavant et, surtout, est plus équitable. Ainsi, la totalité des communes concernées par l'INDH ont pu bénéficier de dotations en farine subventionnée alors qu'auparavant seule la moitié d'entre elles y avait droit.

Mais il n'y a pas que les communes INDH qui ont fait l'objet d'une attention particulière. Les communes rurales ont également été bien servies dans la nouvelle répartition : elles recevront désormais 429 000 q par semestre contre 338 500 dans l'ancien système. Aussi étonnant que cela puisse paraître, le monde rural, où il y a pourtant plus de pauvreté, avait droit dans le passé à 46% du volume global de la Farine nationale de blé tendre (FNBT), 54% étant destinés aux villes. Désormais, les chiffres vont s'inverser : 66% de la farine subventionnée ira aux communes rurales contre 34% seulement pour les villes.

## **ii- Réforme du système de compensation**

Comme en Tunisie, le système de compensation marocain a été initié pour soutenir par l'Etat les prix à la consommation de certains produits de base, et ce, en prenant en charge la différence entre les coûts réels de ces produits et leurs prix de vente maintenus continuellement à un niveau relativement bas. L'objectif étant de venir en aide aux couches les plus nécessiteuses puisqu'une part non négligeable de leurs revenus est allouée à l'achat de ces produits.

Les Marocains ont, depuis longtemps, entendu parler de la nécessité de réformer la caisse de compensation. L'arrivée du printemps arabe a de nouveau retardé cette réforme. Cependant, la réforme est plus urgente que jamais, étant donné que la situation de la caisse pourrait se détériorer davantage. Quelle approche faut-il adopter pour réformer la caisse de compensation?

Face aux mouvements sociaux de 2010, le gouvernement marocain a augmenté le budget de la caisse de compensations afin de compenser les prix élevés des produits de première nécessité. Cette mesure s'inscrit dans la stratégie préventive du gouvernement pour contrer la flambée des prix des produits de base sur les marchés mondiaux et protéger le pouvoir d'achat des Marocains. Le gouvernement s'était engagé en 2017 à recadrer le système de compensation en procédant au ciblage des populations nécessiteuses, à l'application progressive de la vérité des prix et à l'ouverture des marchés de biens alimentaires à la concurrence.

Concernant la détermination des bénéficiaires de ces programmes d'aides, le gouvernement compte s'appuyer sur un système de notation qui prend en compte les critères de revenu de la famille, le lieu de résidence, son patrimoine et ses conditions économiques et sociales.

Concernant le premier axe, et dans le but de rendre les prix des biens de première nécessité abordables, la libéralisation des prix a été préconisée. La réforme envisage, pour contenir les effets négatifs non seulement pour les pauvres mais aussi pour la classe moyenne, d'ouvrir les filières subventionnées à de nouvelles entreprises.

Cette ouverture des marchés des biens subventionnés permettra la baisse des prix non seulement à travers l'augmentation de l'offre, mais aussi l'intensification de la concurrence. Celle-ci, par le mécanisme de rivalité et de sanction par les pertes et profits, inciterait les producteurs à faire des efforts pour baisser les coûts et améliorer la qualité.

***Partant du fait que ce sont les situations de rentes et l'opacité du système de compensation qui gonflent artificiellement les prix, il devient donc impératif de débarrasser le marché marocain des structures monopolistiques et oligopolistiques et les lobbys qui constituent un frein à la réforme de la caisse.***

Parallèlement, et en attendant la consolidation de la baisse des prix, l'Etat pourrait soutenir le pouvoir d'achat des plus démunis en passant à un système d'aides directes et ciblées. Néanmoins, maintenir ces populations dans un système d'aide menace de gâcher leurs incitations à l'effort et leur désir de sortir de la pauvreté ; Sans oublier la charge sur les

finances publiques. D'où la nécessité du deuxième axe d'augmenter les revenus des familles les plus pauvres.

La réforme suppose que l'on abandonne la logique de redistribution pour aller vers l'autonomisation des ménages pauvres. Cela passe par la mise en œuvre, sur le plan structurel, d'un environnement institutionnel favorable à l'entrepreneuriat.

L'élimination des restrictions réglementaires, bureaucratiques, fiscales et financières excessives permettra, d'une part, de formaliser le secteur informel tout en offrant plus d'opportunités d'emploi aux jeunes et aux pauvres, et d'autre part, de promouvoir les petites entreprises pour permettre aux pauvres non seulement de se prendre en charge mais aussi de faire travailler les autres.

### **b. Réforme de la filière de la boulangerie en Tunisie**

La Tunisie devrait instaurer un dialogue pour convaincre les différents acteurs, notamment les deux syndicats opposés, de la nécessité de réformer la filière tout en exposant les problèmes qui caractérisent le secteur aux consommateurs. Toutes les parties prenantes devraient être encouragées à s'engager dans le processus de réforme pour sauver le secteur et le rendre plus efficace.

**1<sup>ère</sup> recommandation : Il y a lieu de créer un comité de restructuration de la filière de la boulangerie regroupant les différents acteurs de la chaîne de production sans exclusion**

La Tunisie a besoin d'un nouveau leadership sectoriel et une direction différente de celle qui prévalait au cours des dernières décennies. Ceci est d'autant plus vrai que tous les acteurs estiment que l'avenir économique du secteur dépendra de l'adoption d'un plan de réforme ambitieux qui placera la filière sur le chemin de la modernité. Il est clair qu'une telle réforme ne peut être ambitieuse que si chacun comprend comment elle profitera à la société en termes de protection sociale, de croissance plus inclusive, de création d'emplois et même de réduction de la pauvreté même si le coût de la commodité est difficile à supporter à terme

Autrement dit, le succès de cette réforme dépendra de l'approbation et de « l'acceptation » des principales parties prenantes en Tunisie, c'est-à-dire : à travers l'univers politique, les fédérations des employeurs et des syndicats, et les autres groupes dans la société civile. Nous appelons l'approbation une sorte de "pacte social" ; cela veut dire, en termes pratiques, que tout le monde acceptera le plan de réforme avec un esprit ouvert, et que tout le monde offre un peu pour que globalement tout le monde gagne moyennant une meilleure protection sociale, plus de gains de compétitivité et de croissance inclusive, et plus d'emplois et de prospérité ».

La réforme que nous proposons, dans ce qui suit, s'articule autour des axes suivants :

- 1- Revoir le cadre législatif qui régit le secteur de la boulangerie, qui date de 1956,** dans le but de développer le secteur et de l'adapter aux changements, de maîtriser les dépenses et d'orienter l'aide vers les vrais bénéficiaires. Les textes devraient être mis à jour pour prendre en compte les nouvelles méthodes de cuisson du pain surgelé partout dans les stations de cuisson. Les conditions de fabrication doivent être réglementées pour le transport de ces produits surgelés, pour la cuisson, etc.

- 2- **Réorganiser et restructurer la filière** : regrouper les boulangeries classées « type C » ou non classées en une seule catégorie en leur permettant de fonctionner librement, se spécialisant dans la fabrication du type de pain souhaité et se faisant concurrence. La farine utilisée ne devrait plus être subventionnée et les prix seront plafonnés à 250 millimes la baguette et dont le poids serait fixé à 220 grammes. Ainsi, la subvention de la farine PS-7 sera entièrement éliminée. L'ouverture des marchés aux produits subventionnés, à l'instar de ce qu'a fait le Maroc dans sa réforme que nous avons prise comme référence, permettra aux prix de baisser non seulement grâce à une offre accrue, mais aussi suite à l'intensification de la concurrence. Cela encouragerait les producteurs, par la concurrence et les sanctions, à faire des efforts pour réduire les coûts et améliorer la qualité.
- 3- Dans le même registre et sur le plan pratique, les autorités devraient i) interdire la vente du pain chez les épiciers. Le pain peut facilement être contaminé suite aux diverses manipulations, depuis la sortie du four en passant par l'épicier, qui manipule œufs, conserves, fromage et un peu de tout, jusqu'au consommateur, le tout dans des conditions sanitaires peu convenables ii) imposer également l'emballage papier à la place du sachet en plastique utilisé actuellement.
- 4- **Etablir un système de quotas par région et par gouvernorat pour les boulangeries de « type A »** selon la demande potentielle émanant des différents districts et communes. La redistribution des quotas aux différentes boulangeries aidera, selon l'expérience marocaine, les régions les moins développées et les boulangeries les moins servies, d'en tirer le maximum de profit. **Une réduction du poids du gros pain à seulement 350 grammes et une hausse du prix à 300 millimes seraient largement acceptées par la population.**
- 5- **Renforcer le contrôle concernant l'utilisation de la farine subventionnée type PS. Les systèmes actuels favorisent la corruption et la fraude. La règle d'un salarié pour chaque 150 kg n'est jamais contrôlée ni vérifiée.**
- 6- **Contenir les charges de compensation** à un niveau compatible avec les capacités financières du pays en réduisant les subventions destinées à la transformation des céréales et en ciblant autant que possible la compensation et en l'orientant vers les familles qui en ont vraiment besoin.

**Selon nos estimations, une telle démarche pourrait faire baisser les subventions des céréales à plus de 60%.**

- L'augmentation progressive des prix à la consommation, ce qui entraînera certainement moins de gaspillage et, par ricochet, moins de demande de blé tendre, majoritairement importé, et donc une baisse des dépenses en devises.
- Dans le cadre de cette réforme, le prix de la baguette passera de 190 millimes à 250 avec une subvention unitaire de 0% au lieu de 23,8% dans le système actuel. En effet, selon nos estimations, le kilo de farine pourrait produire ainsi environ 7 baguettes (220 gr) et 4,5 gros pain (350 gr).

**Tableau 17 : Evaluation des Prix à la consommation et du niveau de subvention dans le cadre de la réforme**

<b>Avant réforme</b>				
Produit	Coût de revient	Prix de cession actuel	Subvention actuelle	<b>% de subvention</b>
Gros pain (400 gr)	<b>0,422</b>	<b>0,230</b>	<b>0,192</b>	<b>45%</b>
Baguette (250gr)	<b>0,250</b>	<b>0,190</b>	<b>0,060</b>	<b>24%</b>
<b>Après réforme</b>				
Produit	Coût de revient	Prix de cession proposé	Subvention après la réforme	<b>% de subvention après réforme</b>
Gros pain (350 gr)	<b>0,380</b>	<b>0,300</b>	<b>0,080</b>	<b>21%</b>
Baguette (220gr)	<b>0,220</b>	<b>0,250</b>		<b>0%</b>

7- **Faire face aux pertes et gaspillages** à l'échelle du secteur est le moyen le plus simple et le moins coûteux pour augmenter les rendements.

**La lutte contre le gaspillage ne peut se faire qu'à travers la valorisation du pain. Celle-ci dépend mécaniquement de la tarification. Partant un ajustement des prix est fortement sollicité.**

8- **La qualité du pain** : le pain produit présente de nombreux défauts. Le consommateur le trouve bon tant qu'il est chaud, mais s'il devient froid, il se conserve difficilement et sera jeté pour diverses raisons (mauvaise qualité de la farine, manque de compétences techniques des boulangers, mauvaise maîtrise des procédés de fabrication). Fabriquer du pain de haute qualité ne peut que satisfaire le consommateur et réduire le gaspillage et les déchets.

Il est, d'ailleurs, surprenant qu'il n'y ait pratiquement pas de centre de formation professionnelle dédié à la boulangerie pour produire un produit aussi important que le pain. Cependant, le nombre de centres de formation dans le secteur de la pâtisserie et de la cuisine, tant dans le secteur public que privé, est très important. Les aspects de la qualité du pain en rapport avec la qualité de la farine devraient être étudiés.

**Nous recommandons de créer un Centre national du pain, qui s'occupe de tous les aspects de la recherche, de la formation et de la promotion au développement et à la promotion de ce secteur**

### *Le second axe de réforme : introduction des quotas*

Le secteur de la boulangerie opère, nous l'avons dit, dans une totale confusion. Nous avons montré qu'il existe deux types de boulangeries opérant dans un environnement de haute tension et de conflits permanent, car les boulangeries « dites classées » s'approvisionnent en farine subventionnée, tandis que les boulangeries « dites modernes » l'achètent au prix du marché. **Les boulangeries de « type A » n'ont pas intérêt à produire du pain. Les gains sur la farine sont beaucoup plus importants que la production du gros pain. Le système de subvention de la farine PS incite beaucoup plus à la fraude qu'au travail.** De plus, le budget de compensation a atteint des niveaux alarmants et les familles pauvres souffrent d'une érosion croissante de leur pouvoir d'achat. Cette situation risque de se détériorer et de se poursuivre en l'absence d'une réforme urgente appelant à une révision du système de compensation et à la mise en place d'un système de quota. **Nous estimons que l'application de la réglementation qui fait que les quotas de farine sont accordés selon le nombre de salariés déclarés, réduirait la subvention au moins du tiers.**

De plus, le secteur de la boulangerie souffre d'un système de distribution de farine de blé tendre en raison du faible prix de cette substance, qui constitue le principal intrant de l'industrie du pain. Rappelons à cet égard que le système de compensation appliqué vise un prix rémunérateur pour l'agriculteur et pour le consommateur final un prix à la portée de son pouvoir d'achat. Cependant, ce double objectif n'a jamais été atteint en raison de l'émergence de nombreuses pratiques et de distorsions au niveau des différents maillons.

Faut-il souligner que le système de gestion de la farine "subventionnée" a été développé en même temps que les farines non subventionnées "dont la vente est libre", Cette situation a conduit à l'émergence de plusieurs types de distorsions dans les domaines de commercialisation et de transformation des céréales et explique pourquoi l'équilibre recherché par les pouvoirs publics n'a pas été atteint et le secteur reste embourbé dans une gestion rentière.

**Afin de sortir de cette situation inquiétante dans laquelle le secteur des boulangeries opère depuis plus de trois décennies et d'éliminer « la situation de rente de certains opérateurs et l'existence d'intérêts personnels que ni l'administration ni la profession ne veulent changer », la réforme envisage de réorienter le système des quotas pour les boulangeries de type « A » vers les régions pauvres.**

**Il est inacceptable d'accorder de la farine subventionnée type « PS » à des boulangeries installées dans les zones les plus riches de la Tunisie et dont le gros pain n'a aucune place dans les habitudes alimentaires des habitants.**

Il s'agit d'établir, à l'instar du Maroc, un système de contingents par région et par gouvernorat selon la demande potentielle. Ce contingent fera l'objet d'une redistribution annuelle aux boulangeries de type « A », ce qui, selon l'expérience marocaine, aiderait les régions défavorisées et les boulangeries les moins servies, d'en tirer le maximum de profit. Mais la question légitime qu'il fallait se poser était de savoir comment procéder dans la pratique pour déterminer les quotas par régions et par gouvernorat ?

La détermination du quota nécessite la mise en place de deux comités administratifs et techniques qui seront chargés du suivi de la mise en œuvre du quota.

Le premier comité est central ou ministériel serait chargé des actions et des travaux suivants :

- Déterminer le niveau du contingent à l'échelle nationale après l'approbation du gouvernement ;
- Evaluer l'offre et la demande de farine à l'échelle nationale et régionale
- Tenir compte des spécificités régionales telles que les habitudes alimentaires et les caractéristiques céréalières de chaque région.
- Apprécier le pouvoir d'achat des consommateurs ;
- Recueillir les demandes exprimées par les responsables et les fonctionnaires au niveau régional et local.

Le second comité en l'occurrence le comité régional ou local serait chargé de répartir le quota entre les différentes boulangeries. Cette répartition dépendra d'un certain nombre de normes définies d'un commun accord et sera appliquée uniformément à toutes les boulangeries.

Outre les deux comités administratifs et techniques, les services régionaux de l'Office des céréales viennent en appoint pour assurer le suivi de l'exécution du contingent. Ils communiquent quotidiennement les relevés des ventes par client, aux autorités régionales ou préfectorales, aux délégations du commerce intérieur et aux services de la prévention des fraudes. Ils prélèvent des échantillons de farine à des fins de contrôle qualité dans le cadre de commissions mixtes avec les services de prévention des fraudes.

**CONNECT**

Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie  
كنفدرالية المؤسسات المواطنة التونسية

- ☎ : (+216) 31 330 330 / 71 780 198 / 71 780 078  
71 783 001 / 71 783 160
- ☎ : (+216) 71 783 159
- ✉ : [conect@conect.org.tn](mailto:conect@conect.org.tn)
- 🏠 : 05bis Rue du premier juin Mutuelleville, 1082, Tunis Tunisie