



Rapport

Crise du pain et de la semoule..

Crise réelle ou complot ?



مرصد
رقابة

Observatoire Raqabah
Tunis, le 24 Août 2023



Rapport

**"Crise du pain et de la semoule ..
Crise réelle ou complot ?"**

Observatoire Raqabah

Tunis, le 24 août 2023

Résumé exécutif

Depuis le début de 2023, la Tunisie est confrontée à une crise d'approvisionnement en pain exacerbée par une pénurie marquée de semoule. Cette conjoncture a provoqué l'arrêt d'exploitation de plusieurs boulangeries, l'absence de produits sur les étagères de différents magasins, des files d'attente considérables et une escalade des tensions sociales. Ce climat engendre une multiplication de controverses et d'invectives quant à la responsabilité relative à l'origine de cette crise.

Conformément à sa vocation en tant qu'acteur de la surveillance citoyenne et force de proposition, l'Observatoire Raqabah diffuse ce rapport exhaustif afin de présenter un diagnostic impartial, solidement ancré dans des données statistiques officielles et dans le système législatif en vigueur. L'objectif étant de rehausser le niveau du débat public sur la question, d'illuminer la conscience collective, de soumettre aux instances officielles des recommandations pragmatiques pour surmonter la crise actuelle et prévenir des crises futures induites par les modifications climatiques nationales et les enjeux géostratégiques influençant le marché mondial des céréales. Il vise également à instaurer des réformes structurelles profondes pour optimiser la gouvernance du système d'approvisionnement en céréales, des moulins et des boulangeries, et à réviser le système de compensation des produits de base, en faveur de la sécurité alimentaire, de la stabilité sociale et de l'équité entre les citoyens tunisiens.

Ce rapport présente une analyse détaillée des données d'importation et de vente de l'Office des céréales, portant sur le blé tendre et le blé dur de 2010 à 2023. Une attention particulière est accordée aux chiffres du premier semestre 2023, période pendant laquelle la crise s'est intensifiée. Ces données sont comparées à celles des années antérieures pour la même période. L'étude confirme que la récente crise du pain et de la semoule, survenue en parallèle à la chute des prix des céréales importées, résulte de décisions d'approvisionnement controversées face à un rendement local en baisse cette année. Elle est également aggravée par des problèmes de gouvernance et de supervision des systèmes d'approvisionnement des céréales subventionnées. Des manipulations et fraudes ont été identifiées, orchestrées par des groupes organisés infiltrant l'Office des céréales. Ces groupes, comprenant certains moulins et propriétaires de boulangeries, cherchent à augmenter leurs profits au détriment du fonds de compensation.

Le rapport examine de manière approfondie la conjoncture de l'Office des céréales, mettant en lumière les facteurs conjoncturels et structurels qui ont entraîné une hausse significative de ses pertes cumulées, s'élevant à près de deux milliards de dinars à l'issue de l'année 2021. Il est à noter que près de la moitié de ces pertes ont été engendrées durant la période s'étendant de 2019 à 2021. Il offre également une analyse détaillée du cadre juridique et réglementaire pour la boulangerie et la fabrication et la vente du pain. Ce cadre est principalement établi sur la base de décrets remontant à l'époque des Beys et a été amendé de façon disparate au fil du temps. Le rapport souligne en outre que le dispositif juridique et législatif actuel du secteur est en criant besoin de réformes

urgentes. Il appelle à l'élaboration d'une législation unifiée, moderne et cohérente, ainsi qu'à l'adoption de diverses mesures réglementaires en vue de structurer le secteur, de colmater les failles exploitées par divers lobbies et de décourager tout comportement transgressif.

Le rapport arrive à la conclusion que l'ensemble de ces problématiques complexes converge inéluctablement vers une problématique centrale qui touche l'Office des céréales, le ministère du Commerce, l'unité de soutien des matières premières, ainsi que les instances gouvernementales tunisiennes dans leur globalité : il s'agit d'une gouvernance notoirement déficiente, d'un manque criant de systèmes d'information adéquats et d'un affaiblissement des mécanismes de contrôle destinés à prévenir les abus et les ententes souvent récurrentes.

Le rapport se clôt en proposant un certain nombre de recommandations ciblées à l'attention des pouvoirs publics. Ces directives visent, dans un premier temps, à pallier la crise conjoncturelle actuelle qui détériore la qualité de vie quotidienne des citoyens. Dans un second temps, l'objectif est d'initier des réformes structurelles d'envergure pour reconfigurer de manière fondamentale le système de production et de distribution du pain et des produits alimentaires de base dérivés du blé.



Table des matières

Résumé exécutif	3
Introduction	6
2- Étude du cadre légal et réglementaire du secteur des boulangeries	16
3- Principales formes de fraude et de diversion observées dans le système céréalier	18
4- Conclusions:	22
5- Recommandations :	25



Introduction

Ce rapport offre une analyse exhaustive des facteurs conjoncturels et structurels sous-jacents à l'escalade de la crise d'approvisionnement en pain en Tunisie depuis le commencement de l'année 2023, ainsi que la pénurie aiguë de semoule sur le marché local depuis de nombreux mois.

Le rapport tire ses conclusions d'une étude méticuleuse portant sur les données relatives aux importations et aux ventes de blé tendre et de blé dur par l'Office des céréales, couvrant une période allant de 2010 à 2023. Un focus particulier est accordé aux statistiques du premier semestre de l'année 2023, durant lequel la crise a connu une accentuation notable, et ces données sont mises en relief par rapport à celles des années antérieures pour des périodes similaires.

Pour asseoir son analyse, le rapport mobilise également un large éventail de statistiques officielles. Il puise dans les bases de données de l'Office des céréales, mais également dans celles du ministère des Finances, du ministère du Commerce et de l'Observatoire national de l'agriculture. De plus, il incorpore les résultats des audits effectués au sein de l'Office des céréales, les rapports de contrôle interne, les recommandations émanant du Conseil de la concurrence, ainsi que les publications de diverses autres instances officielles.

L'ambition de l'Observatoire Raqabah, via ce rapport, est de dépeindre fidèlement la réalité de la situation à l'attention du public, en évitant les analyses superficielles, les interprétations populistes et fragiles, ainsi que les théories conspirationnistes qui ont saturé l'espace public depuis plusieurs semaines au sujet d'une crise ressentie par la majorité des citoyens, se manifestant par des files d'attente interminables devant les quelques boulangeries encore en activité et par des rayons de magasins dépourvus de semoule..

L'Observatoire adresse ce document aux autorités compétentes, y incluant un examen minutieux de la situation et des recommandations pragmatiques réalisables, sous réserve d'une volonté politique adéquate. Ceci dans le but d'assister à l'élaboration de décisions à court, moyen et long terme, en vue de surmonter la crise, de traiter ses causes sous-jacentes, qu'elles soient conjoncturelles ou structurelles, et d'empêcher la prise de décisions impulsives susceptibles d'exacerber la situation critique.

À propos de l'Observatoire Raqabah:

Raqabah est une organisation de la société civile tunisienne fondée en janvier 2020 dans le but de renforcer la culture de la surveillance citoyenne des institutions étatiques et de réduire la corruption. L'observatoire vise à consacrer les principes de responsabilité et de reddition des comptes en établissant une surveillance continue de l'exécutif, en suivant la

mise en œuvre des projets publics inscrits au budget de l'État et la situation de la dette publique, la gestion des prêts et des dons étrangers par le gouvernement, le suivi de la situation des établissements et entreprises publics, la proposition de réformes légales, structurelles et institutionnelles, et l'enquête sur les dossiers de corruption financière et administrative et en informant les autorités concernées. Il travaille également à promouvoir la culture de la gouvernance en sensibilisant les individus de la société à leur rôle dans la surveillance des actions au niveau central et décentralisé et en les encourageant à signaler les cas de corruption et à renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Au cours de ses trois années d'activité, l'observatoire a réalisé de nombreux succès dans ces domaines et s'est imposé comme un acteur clé dans les domaines de la transparence, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption dans le pays.

1- Dans le diagnostic des causes de la crise du pain et de la semoule : Les chiffres parlent

1. Depuis le début de l'année 2023, la Tunisie est en proie à une crise d'ampleur croissante, caractérisée par une rareté alarmante de pain sur le marché. Cette situation critique s'exprime notamment par l'apparition de files d'attente interminables devant les boulangeries dès l'aube¹, ces dernières n'ouvrant leurs portes que pendant une courte période de la journée. La crise se manifeste aussi par l'interruption intermittente des activités de nombreuses boulangeries, qui justifient leur fermeture par une non-réception de farine, entraînant par conséquent une vacuité totale des étalages à pain dans les commerces. Cette crise coïncide avec une grave pénurie de semoule, ingrédient principal de l'alimentation des Tunisiens et des plats de leurs fêtes. Ce contexte a engendré un sentiment d'exaspération et d'indignation en ascension parmi un grand nombre de citoyens.
2. Le débat sur la crise du pain et de la semoule a captivé l'attention nationale, chacun apportant son point de vue sur les causes et les responsables de cette situation. Ce dialogue a particulièrement mis en lumière la question de pourquoi un produit aussi essentiel à l'alimentation des citoyens se trouve en pénurie. Les opinions sont variées et souvent contradictoires, allant d'analyses techniques à des théories du complot, en passant par des critiques politiques. Même les plus hautes autorités du pays ont désigné des groupes de pression comme étant à l'origine de cette crise, les accusant de vouloir aggraver les tensions sociales².
3. L'Observatoire Raqabah, fidèle à sa méthodologie basée sur des données vérifiées et des chiffres précis, a recueilli les informations clés concernant la gestion du blé tendre et du blé dur pour la période de 2010 à 2023, en mettant l'accent sur les données du

¹ RFI, 19/08/2023 , "Tunisie: la crise du pain se prolonge, devant les boulangeries, les files d'attente s'allongent" In. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230819-tunisie-la-crise-du-pain-se-prolonge-devant-les-boulangeries-les-files-d-attente-s-allongent>

² Frida Dahmani, Jeune Afrique, 01/08/2023, In. <https://www.jeuneafrique.com/1469126/politique/en-tunisie-la-crise-du-pain-sintensifie/>

premier semestre 2023, une période marquée par une aggravation de la crise. Ces informations ont ensuite été comparées avec celles des premiers semestres des années antérieures. Suite à cette analyse, l'Observatoire a formulé les conclusions suivantes.

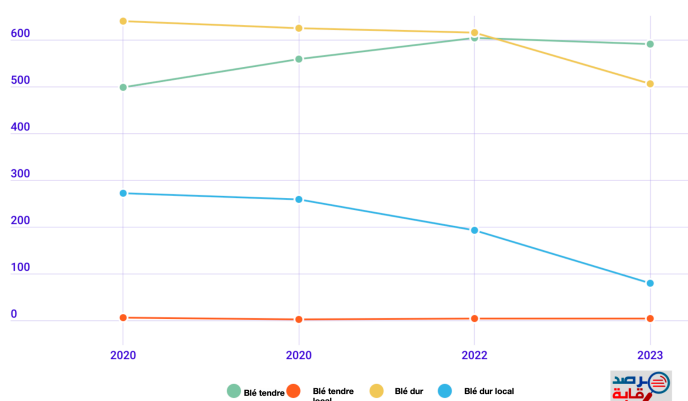
- En ce qui concerne **la semoule**, l'observatoire a conclu que **la baisse des approvisionnements** au cours des derniers mois est la cause directe de la crise. En effet, les ventes de l'Office des céréales de blé dur **ont diminué de 18%** entre janvier et juin 2023 par rapport à la même période de 2022 (109 mille tonnes), de **19%** par rapport à 2021 (119 mille tonnes) et de **21%** par rapport à 2020 (134 mille tonnes). Cette baisse est principalement due à une diminution des ventes de **céréales locales** de 112,4 mille tonnes au cours du premier semestre 2023 par rapport à la même période de 2023 (passant de 192,7 mille tonnes à 80,3 mille tonnes), sans recourir à des importations pour compenser cette pénurie. Ceci explique le problème d'approvisionnement en semoule, qui a largement contribué à la crise du pain (qui sera expliquée plus en détail ultérieurement).

Tableau 1 : Ventes de l'Office des céréales (1er semestre : de janvier à juin)

Année	Blé tendre (mille tonnes)				Blé dur (mille tonnes)			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Total	498,6	558,1	603,3	589,2	639,7	624,8	615,2	505,9
dont production locale	7,3	2	5,7	0,1	272,8	259,5	192,7	80,3
Conso mensuelle moyenne	83,1	93,0	100,6	98,2	106,6	104,1	102,5	84,3

Source: Office des céréales

Le graphique suivant montre une coïncidence entre une augmentation des ventes de blé tendre et une diminution des ventes de blé dur d'environ **le même pourcentage** pendant le premier semestre de 2020 et le deuxième semestre de 2022. Ceci suggère l'existence d'une politique gouvernementale visant à réduire les importations de blé dur en faveur de l'augmentation des importations de blé tendre.



- En ce qui concerne **le pain**, l'étude de l'observatoire a conclu que **le détournement de la farine subventionnée** est la principale cause de la crise. L'examen minutieux des données et statistiques émanant de l'Office des céréales révèle que les ventes de blé tendre **n'ont pas connu de baisse significative** pendant le premier semestre de 2023 par rapport à la même période en 2022. Cette constatation rend difficile la justification de la crise de pénurie de farine. La diminution n'était que de 2%, soit

seulement 14,1 mille tonnes (de 603,3 à 589,2 mille tonnes). Par rapport à la même période en 2020 et 2021, les ventes du premier semestre de 2023 ont respectivement **augmenté de 18%** (soit 90,6 mille tonnes) et de **6%** (soit 31,1 mille tonnes). De plus, les **importations** de blé tendre pendant le premier semestre de 2023 ont augmenté de **4,2%** par rapport à la même période en 2022 et de **9,4%** par rapport à la même période en 2021. Il est à noter que la part des ventes **locales** de blé tendre de l'Office des céréales pendant le premier semestre de 2023 n'était que de **0,02%** du total des ventes. Cette proportion n'a pas dépassé 1,5% pendant la même période en 2020, 2021, et 2022. Ceci atteste d'une **déviati**on notable dans l'administration de la farine prévue pour la confection du pain sous ses diverses déclinaisons, dont les détails seront élucidés ultérieurement..

Tableau 2: Importations de l'Office des céréales de blé tendre et dur (1er semestre : janvier à juin)

Année	Blé tendre (mille tonnes)				Blé dur (mille tonnes)			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Total	-	502,8	528,1	550,2	-	388,3	385,9	407,4
Prix moyen achat (\$ US)	-	293	415	340	-	379	665	502

Source: Office des céréales

6. 2023 a connu une **forte baisse des prix** des céréales importées. Le prix par tonne de **blé dur** a chuté de 163 dollars par rapport à la même période de 2022 (de 665 dollars à 502 dollars). Le prix par tonne de blé tendre a également chuté de 75 dollars par rapport à la même période de 2022 (de 415 dollars à 340 dollars). Cela a permis de réaliser **d'importantes économies** sur les dépenses au premier semestre 2023, estimées par l'observatoire à **108 millions de dollars**. Ces économies n'ont pas été utilisées pour importer des quantités supplémentaires de blé tendre ou dur (équivalent à 3 mois de consommation de blé tendre ou 2 mois de blé dur)³.
7. La consommation nationale de céréales a **commencé à diminuer** depuis 2020: En 2020, il y a eu une **baisse** des quantités consommées de **blé tendre** par rapport à 2019. La consommation mensuelle moyenne de blé tendre a diminué de 100,8 mille tonnes en 2019 à 98,1 mille tonnes en 2020. La baisse s'est accentuée en 2021 pour atteindre 96,8 mille tonnes, pour remonter à 100,3 mille tonnes en 2022. Quant aux quantités consommées de **blé dur**, elles ont légèrement diminué, passant d'une consommation mensuelle moyenne de 104,8 mille tonnes en 2019 à 104 mille tonnes en 2020, à 104,3 mille tonnes en 2021, et à 101,8 mille tonnes en 2022, soit une différence annuelle de 10 à 36 mille tonnes.

Cette baisse intervient **après une longue période d'augmentation** annuelle continue **de 2010 à 2019**. La consommation annuelle de **blé tendre** est passée de 1,084 million

³ Selon les statistiques constatées sur le site de l'office des céréales <https://www.oc.com.tn/fr/prix-de-cereale>

de tonnes en 2010 à 1,209 million de tonnes en 2019, soit une augmentation d'environ 125 mille tonnes, équivalant à plus d'**un mois de consommation**. Pour le **blé dur**, la consommation a augmenté de 278 mille tonnes pendant la même période, soit l'équivalent de plus de **deux mois et demi de consommation**. Cette augmentation ne peut être justifiée ni par la croissance démographique, ni par une grande augmentation de la consommation de pain et de semoule dans les traditions alimentaires tunisiennes, ni par d'autres justifications. Elle corrobore plutôt les présomptions concernant la diversion du blé subventionné et le transfert croissant de quantités vers des réseaux clandestins en vue d'usages illicites. Ces agissements sont orchestrés par des mafias organisées qui ont infiltré l'Office des céréales, en complicité avec certains meuniers et boulangers. Ces détournements bénéficient également à certaines industries de pâtes, confiseries et autres, sans oublier l'exportation sporadique de pâtes alimentaires.

Tableau 3: Evolution de la consommation du blé durant la période de 2010 à 2022 (mille tonnes)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ble tendre	1084	1097	1114	1130	1141	1173	1160	1154	1190	1209	1177	1162	1204
Conso mensuelle moyenne	90,3	91,4	92,8	94,2	95,1	97,8	96,7	96,2	99,2	100,8	98,1	96,8	100,3
Ble dur	980	1051	1017	1039	1097	1125	1224	1175	1208	1258	1248	1252	1222
Conso mensuelle moyenne	81,7	87,6	84,8	86,6	91,4	93,8	102,0	97,9	100,7	104,8	104,0	104,3	101,8

Source: Office des céréales

8. Régression de la production locale de céréales: Le taux d'autosuffisance en céréales a enregistré une baisse significative au cours des trois dernières années par rapport à la période s'étendant de 2010 à 2019. Le taux variait entre 23,3% et 35,7% entre 2010 et 2019, par rapport à un taux allant de 22,6% à 24,4% entre 2020 et 2022. Le taux d'autosuffisance du **blé tendre** a également connu une baisse significative, atteignant 2,80% en 2022 contre 11,50% en 2010 et 16% en 2012. Le taux d'autosuffisance en **orge** a diminué encore plus drastiquement, passant de 37% en 2010 à 3% en 2022. Il est à noter que le taux enregistré en 2011 dépassait les 40%, tandis que 2021 a vu le taux le plus bas, à environ 0,86%. En revanche, l'autosuffisance en **blé dur** a connu une stabilité dans ses taux.

Tableau 4 : Evolution du taux d'autosuffisance

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ble dur	46,9 %	59 %	52,8 %	61,6 %	56,7 %	43,7 %	40,7 %	50 %	49,6 %	62,2 %	52,4 %	63,1 %	56,8 %
Ble tendre	11,5 %	11,42 %	15,9 %	8,32 %	9,07 %	9,98 %	4,89 %	4,85 %	4,91 %	5,73 %	2,47 %	2,82 %	2,8 %
Orge	37,13 %	40,29 %	39,7 %	3,93 %	34,66 %	22,44 %	13,86 %	20,45 %	10,8 %	35,4 %	9,07 %	0,86 %	3,01 %

Source: Observatoire Raqabah⁴

⁴ Le tableau a été préparé sur la base des chiffres de consommation annuelle de céréales importées et de la quantité de céréales consommées localement, extraits des rapports d'activité de l'Office des céréales.

9. **La baisse du taux d'autosuffisance en blé tendre** peut s'expliquer par la **réduction des surfaces cultivées** (de 118 mille hectares en 2010 à 62,3 mille hectares en 2020). Cependant, les surfaces cultivées en **orge** n'ont pas connu de baisse justifiant la détérioration du taux d'autosuffisance de cette matière. En ce qui concerne le **blé dur**, les surfaces cultivées ont diminué, mais la production a varié d'une année à l'autre en fonction des conditions climatiques, de la quantité de précipitations et de leur saisonnalité. Les données de la **récolte de 2023** indiquent que la production de blé dur **a chuté** à son plus bas niveau depuis de nombreuses années. Le ministère de l'Agriculture a déclaré que la récolte a diminué d'au moins **60%** par rapport à l'année précédente, soulignant que la plus grande baisse de production a été observée dans les gouvernorats de Siliana, Le Kef et Zaghuan⁵.

Tableau 5: Evolution de la superficie des exploitations de céréales (milles hectares)

Annee	1985	1996	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Orge	855	730	509	648	623	464	575	513	495	544	525	568	546
Ble dur	883	1109	596	678	664	548	596	540	515	580	534	562	548
Ble tendre	180	167	118	129	126	117	125	111	95	95	85,3	80,8	62,3

Source: Ministère de l'agriculture

10. L'Office des Céréales a enregistré des **pertes cumulées** s'élevant à environ **2 milliards de dinars** à la fin de 2021, dont près de la **moitié** résulte des pertes des années 2019, 2020 et 2021. Ces pertes sont principalement dues à l'augmentation phénoménale des **intérêts** liés aux opérations de financement, totalisant 1007 millions de dinars au cours de ces trois années. Alors que le total de ces intérêts n'a pas dépassé 276 millions de dinars entre 2015 et 2018. Cette augmentation est principalement due au **retard considérable** dans le paiement des montants dus **au titre de la compensation** sur les ventes de blé dur et de blé tendre au fil des ans. Le délai a atteint plus de **300 jours** en 2021, après avoir été d'environ 220 jours en 2019 et 250 jours en 2020. Face à cette situation, l'Office a eu recours à des **emprunts à court terme** et à des **découverts bancaires**, qui ont augmenté de 340 % entre 2016 et 2021, passant de 1413 millions de dinars en 2016 à 4805 millions de dinars en 2021, à des taux d'intérêt très élevés. Cette situation a grandement affecté le stock stratégique de blé dur et de blé tendre (estimé à 200 000 tonnes de blé dur et 200 000 tonnes de blé tendre) qui a connu une **baisse d'environ 70%** certains mois au cours des trois dernières années.

De plus, la valeur des **pénalités** causées par l'attente des navires dans le bassin maritime, en raison de l'encombrement des ports ou du retard à l'ouverture des crédits documentaires (**Surestaries**), a explosé en 2021 par rapport aux années précédentes.

⁵ TAP, Baisse considérable de la récolte de céréales en Tunisie, 5/6/2023, <https://www.webmanagercenter.com/2023/06/05/508963/baisse-considerable-de-la-recolte-de-cereales-en-tunisie/TA>

Elle s'élevait à 61,219 millions de dinars en 2021, contre 9,857 millions de dinars en 2020 et seulement 0,09 million de dinars en 2016 ⁶.

Note: Publié au Journal Officiel n°10 en date du 31 janvier 2023, l'arrêté n°25 de l'année 2023 relatif à l'autorisation de réaliser une compensation entre les dettes dues à l'État au nom de l'Office des Céréales et la dette due à l'Office au nom de l'État, jusqu'à hauteur de 691 millions de dinars.

Tableau 6: Situation financière de l'Office des Céréales (en millions de dinars).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Resultat d'exploitation	26	27	32	77	62	21	-35
Subvention sur les ventes	1256	905	1002	1367	1793	1727	2153
Aides bancaires	1323	1170	1227	1563	2486	3580	4088
Decouvert bancaire	214	243	262	339	537	777	717
Prêts à long terme	53	53	53	53	53	53	53
charges financières	75	68	86	146	250	381	463
Dont les excédents courants et les excédents de financement	42	55	63	97	220	355	431
Resultat net	-38	-32	-42	-76	-176	-340	-477
Pertes cumulés	845	877	919	995	1171	1511	1988
Pertes liées aux amendes pour arrêt de travail du fait de l'attente des navires dans le bassin maritime en raison de l'étouffement des ports ou du retard d'ouverture des crédits documentaires	-	0,09	0,124	2,214	14,44	9,857	61,219

Source: Observatoire Raqabah ⁷

11. Concernant **la subvention des céréales**, une **croissance** notoire des dépenses, doublée d'une détresse pour le citoyen, se manifeste. : Les dépenses allouées à la subvention des céréales ont subi une inflation marquée ces dernières années, s'élevant de 1745 millions de dinars en 2020 à 2135 en 2021, puis à 3025 en 2022. Cette somme représente **80%** du budget destiné à la compensation des produits de première nécessité, d'une enveloppe globale de 3770 millions de dinars. Il est anticipé que le montant consacré à la subvention des céréales **décroîtra en 2023**, compte tenu de la réduction des prix des céréales à partir du troisième trimestre de 2022. Il est à souligner que le budget de 2023 provisionne 3800 millions de dinars pour la compensation des produits de première nécessité, incluant les fonds destinés aux transferts sociaux encore non effectués ainsi que les dépenses imprévues. Une telle disposition nécessite une réaffectation des fonds prévus par le Ministère des Affaires Sociales pour les transferts sociaux, en faveur de la compensation, et appelle à une refonte globale du système de subvention des céréales.

⁶ Rapports des commissaires aux comptes sur le système de contrôle interne pour la période 2016 à 2021

⁷ Les données ont été collectées à partir des rapports des auditeurs sur les états financiers et des rapports de contrôle interne de l'Office des céréales de 2015 à 2021.

Tableau 7 : Évolution de la subvention des céréales sur la période 2010-2023 (millions de dinars).

Annee	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Subvention des cereales	630	674	909	1118	1124	1253	1237	1104	1306	1284	1848	1604	3025	-
Subvention des matieres	747	940	1225	1438	1417	1530	1562	1494	1746	1790	2416	2200	3771	3800
Pourcentage de la subvention des cereales	84,34 %	71,7 %	74,2 %	77,75 %	79,32 %	81,9 %	79,19 %	73,9 %	74,8 %	71,73 %	76,49 %	72,91 %	80,22 %	-

Source: Observatoire Raqabah ⁸

12. **Augmentation significative** du coût de la subvention de la **pâte alimentaire** (de 4,185 millions de dinars en 2010 à 111 millions de dinars en 2023). La valeur de la subvention pour 1 kg de pâte alimentaire est passée de 20 millimes en 2010 à 260 millimes en 2020 pour atteindre plus de 300 millimes en 2023 (en se basant sur la plus grande quantité produite de 2010 à 2020).

Tableau 8 : Évolution de la subvention de la pâte alimentaire.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Montant (M.D)	4,185	4,804	16,36	12,51	31,83	47,2	39,82	44,73	88,6	73,5	86	86	111
Qté (M.T)	209	240	232	233	246	252	256	239	315	285	-	-	-

Source: Site du ministère du commerce

13. La crise relative à la **pénurie de pain**, depuis le début de 2023, ne découle ni d'une défaillance dans l'approvisionnement en blé tendre de l'Office des céréales, ni d'une problématique liée à la disponibilité ou aux prix de cette denrée sur la scène internationale, ni d'un enjeu de distribution orchestrée par ledit Office, ni même d'une consommation excessive. En réalité, la valeur de la consommation mensuelle de blé tendre durant le premier semestre de 2023 s'élevait approximativement à 98,2 mille tonnes, une proportion supérieure à celle des années 2020 et 2021, tout en se rapprochant des chiffres observés en 2022, 2019 et 2018. La cause fondamentale réside dans le détournement de la farine, notamment celle qui est subventionnée et qui est normalement réservée aux boulangeries agréées.

14. Les boulangeries classées sont divisées en deux types :

- Boulangeries de catégorie A : elles produisent uniquement du pain subventionné de grande taille (400 grammes).
- Boulangeries de catégorie B : elles produisent du pain subventionné de petite taille "baguettes" (250 grammes), et elles peuvent également produire et promouvoir des pâtisseries et d'autres types de pains fins avec de la farine non subventionnée.

⁸ Le tableau est le résultat d'un certain nombre de statistiques que nous avons recueillies à partir des rapports de la Cour des comptes relatifs à la clôture du budget de l'État de 2010 à 2020 et des rapports sur les budgets de l'État et les projets de lois de finances pour les années 2021, 2022 et 2023. .

La catégorie "B", concernant initialement les boulangeries bénéficiant d'un quota de farine partiellement subventionnée, ayant été supprimée en 2011⁹.

Le nombre de boulangeries classées a **augmenté considérablement**, atteignant **3500** boulangeries en 2020, contre 2588 en 2010, malgré la limitation des nouvelles licences de boulangerie aux nouveaux ensembles résidentiels et uniquement pour les boulangeries de catégorie C. Ceci prouve l'incompétence des **commissions régionales** créées à cet effet et leur collusion.

15. Selon le rapport présenté par le ministère du Commerce au Conseil de la concurrence, objet de l'avis numéro 202751, daté du 28 août 2020, il s'est avéré qu'il y a "Seules **2168** boulangeries sont effectivement opérationnelles sur les **3800** enregistrées auprès de l'Office des Céréales et qui s'approvisionnent en farine subventionnée. Nous n'avons pas eu connaissance des mesures adoptées par les différentes structures compétentes à la suite des résultats de cette enquête. D'autant plus que l'enquête a révélé que **1632** boulangeries classées fermées, ont commercialisé des quotas de farine subventionnée".

Tableau 9: évolution du nombre des boulangeries classées

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
3200	3500	3317	3200	3170	-	3080	3037	2988	2873	2746	2588

Source: D'après 3 avis du Conseil de la concurrence citant le ministère du Commerce

16. **Où est le "grand pain" ?** Malgré le monopole des boulangeries de catégorie "A" avec des proportions allant de **60% à 75%** de la quantité de farine subventionnée distribuée pendant la période s'étendant de 2012 à 2018, ce qui équivaut à des quantités entre 3,766 et 4,976 millions de quintaux. Cette tendance s'est maintenue de manière conséquente entre 2019 et 2022. Toutefois, il est de notoriété publique en Tunisie que **le pain de grande taille est devenu rarissime** depuis de nombreuses années, ne subsistant que de manière marginale dans certaines régions. Ceci atteste de la probable **diversion** d'une grande partie de ces volumes vers des activités illicites. L'un des facteurs majeurs incitant à ces malversations réside dans le prix de référence négatif, qui s'établit à **-17,437** dinars le quintal depuis juin 2020..

Tableau 10 : Évolution du prix de référence de la matière de farine type PS (par quintal)

Categorie	Juin 2010	Juillet 2011	Mai 2011	Mars 2013	Oct. 2014	Jan. 2016	Dec. 2018	Juin 2019	Juin 2020
A	16,476	19,3565	10,977	6,089	2,023	-0,055	-12,836	-18,142	-17,437
C	31,939	36,962	28,781	22,668	17,945	16,28	0,927	-5,208	-4,043

Source: Direction générale de l'unité de subvention des matières de base

⁹ EspaceManager, Industrie du pain en Tunisie: élimination de la catégorie B, 10/02/2011, <https://www.espacemanager.com/industrie-du-pain-en-tunisie-elimination-de-la-categorie-b.html>

15. Quant aux boulangeries de la catégorie "C", la quantité de farine subventionnée qu'elles ont obtenue a doublé pour atteindre 2,705 millions de quintaux en 2018 contre 1,437 millions de quintaux en 2011. De nombreuses boulangeries utilisent une grande partie de cette farine subventionnée pour fabriquer du pain fin et des pâtisseries, en violation des dispositions qui imposent la fabrication de pain fin et de pâtisseries à partir de farine fine, et ce, dans le but de réaliser d'importants bénéfices compte tenu du prix de référence négatif dont bénéficient les propriétaires de cette catégorie de boulangeries, estimé à -4,043 dinars par quintal en juin 2020. Tandis que le prix de vente du quintal de farine fine dépasse 52 dinars. (Le prix de référence négatif résulte de la couverture de l'impact de l'augmentation de divers coûts de production de pain, en raison du gel des prix).

Tableau 11 : Répartition de la production de farine de blé tendre (en milliers de quintaux)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Farine PS	8145	8354	8528	8317	8248	8401	8378	8166
Farine ps-7	2812	2766	2786	3121	3354	3475	3435	3699
Total	10957	11120	11314	11438	11602	11876	11813	11865

Source: Observatoire Raqabah ¹⁰

Tableau 12 : Evolution des qtés de farine type ps utilisées par les boulangeries (en milliers de quintaux)

Catégorie	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	4971	4976	4907	4622	4436	4334	4172	3766
C	1437	1629	1712	1862	2034	2238	2454	2705
Total	6408	6605	6619	6484	6470	6572	6626	6471

Source: Observatoire Raqabah ¹¹

16. Les quantités de **farine fine** utilisées par les boulangeries n'ont pas connu d'augmentation correspondant à la réalité. Elles ont enregistré une augmentation de 417 mille quintaux en six ans (de 1,981 million de quintaux en 2011 à 2,398 millions de quintaux en 2016). Tandis que la **farine subventionnée** pour la fabrication des baguettes a connu une augmentation de 801 mille quintaux pendant la même période (de 1,437 million de quintaux à 2,238 millions de quintaux). Or, les quantités de pain fin produit par les boulangeries de catégorie "C" et les boulangeries non classées représentent plusieurs fois les quantités de pain-baguette subventionné.

Tableau 13 : Evolution des quantités de farine 7-ps utilisées par les boulangeries (en milliers de quintaux)

2016	2015	2014	2013	2012	2011
2398	2374	2196	1960	1959	1981

Source: Direction générale de l'unité de subvention des matières de base

¹⁰ Les données ont été compilées à partir de divers rapports officiels

¹¹ Les données ont été compilées à partir de divers rapports officiels

2- Étude du cadre légal et réglementaire du secteur des boulangeries

17. Le secteur de la fabrication, de la présentation et de la vente du pain est soumis aux dispositions légales et réglementaires suivantes:

- Decret beylical daté du 19 janvier 1956 relatif au commerce des boulangeries, à la fabrication du pain et à sa vente.
- Decret beylical e datée du 25 octobre 1956 relatif à la création de la carte industrielle pour les travailleurs des boulangeries.
- La loi n° 2009-69 datée du 12 août 2009 relative au commerce de distribution.
- Le décret n° 1991-1996 daté du 23 décembre 1991 relative aux matières, produits et services exclus du système de libre fixation des prix et leurs méthodes d'encadrement, ainsi que toutes les dispositions qui l'ont modifiée et complétée.
- Le décret n° 2001-2965 datée du 20 décembre 2001 fixant les attributions du Ministère du Commerce.
- Le décret n° 2005-3078 datée du 29 novembre 2005 relatif à la définition de la liste des activités artisanales mineures.
- Le décret n° 2002-2145 daté du 30 septembre 2002 portant création d'une unité de compensation des produits de base, ainsi que toutes les dispositions qui l'ont modifiée et complétée.
- La décision du chef du gouvernement datée du 20 janvier 1956 relative à la réglementation du commerce des boulangeries.
- La décision conjointe des ministres de l'Agriculture et du Commerce datée du 21 août 1979 relative à la fixation du taux d'extraction de la farine et du son.
- La décision du ministre du Commerce et du Développement des exportations datée du 13 novembre 2020 relative à la fabrication, à la présentation et à la vente du pain.
- La note du ministre du Commerce et des Industries artisanales n°8739 datée du 24 juillet 2008 relative à la production et à la distribution de la farine subventionnée et du pain.
- La note conjointe des ministres de l'Intérieur, de l'Industrie et du Commerce datée du 16 février 2012 relative à l'attribution de licences pour la création de boulangeries.

20. Dans son avis sur le projet de décision concernant la fabrication, la présentation et la vente de pain (avis n°202751 daté du 28 août 2020), le **Conseil de la concurrence** a souligné l'opacité et la complexité du cadre juridique régissant le secteur de la boulangerie, en raison de la multitude de textes qui le réglementent. Jusqu'à présent, ce secteur est soumis aux dispositions du **décret beylical** du 19 janvier 1956 concernant la boulangerie, la fabrication et la vente du pain, ainsi qu'à la décision du chef du gouvernement du 20 janvier 1956 relative à la régulation des boulangeries. Ces documents utilisent des termes et expressions obsolètes qui ne correspondent plus à la réalité actuelle du secteur, tels que "Batinda", "le comité des boulangeries", "la fabrication familiale", "le pain de consommation ordinaire", "le ministère de l'économie nationale", etc. Par conséquent, le Conseil de la concurrence a recommandé **une révision complète du cadre juridique et réglementaire** du secteur pour favoriser son développement. Cette révision devrait inclure la clarification des conditions et procédures nécessaires, et l'adoption d'un nouveau texte législatif spécifique à la régulation de la boulangerie. Ce processus de révision, qui devrait précéder la décision

sur la fabrication, la présentation et la vente du pain, devrait également reconsidérer le système de compensation associé à la farine de type PS et sa distribution, en impliquant toutes les parties concernées, y compris les moulins, les boulangeries et l'autorité de surveillance..

21. Lors de son évaluation du projet de décision sur la fabrication, la présentation et la vente de pain (avis numéro 202751, daté du 28 août 2020), le Conseil de la concurrence a souligné le **manque de clarté** et la **complexité** des réglementations en vigueur dans le secteur de la boulangerie. Actuellement, ce secteur est régi par des textes de loi anciens, dont le décret Beylical du 19 janvier 1956 sur la boulangerie, la fabrication et la vente de pain, ainsi que la décision du chef du gouvernement du 20 janvier 1956 sur la régulation des boulangeries. Ces textes utilisent un langage désuet et des termes qui ne correspondent plus à la réalité actuelle du secteur, comme "Batinda", "comité des boulangeries", "fabrication familiale", "pain de consommation ordinaire", et "ministère de l'économie nationale". Le Conseil de la concurrence recommande donc une refonte complète du cadre juridique et réglementaire pour moderniser le secteur. Cette mise à jour devrait précéder toute nouvelle décision sur la fabrication, la présentation et la vente de pain. Elle devrait également revisiter le mécanisme de subvention de la farine, en impliquant toutes les parties concernées, notamment les moulins, les boulangeries et les organismes de régulation :

- L'obligation pour le propriétaire de la boulangerie de détenir une **carte d'approvisionnement** en farine subventionnée, délivrée par le ministère du Commerce et renouvelable annuellement. Cette carte contient plusieurs données, telles que l'identification de la boulangerie, l'identité de l'exploitant, le système de cuisson, les besoins en farine et les sources d'approvisionnement. En cas de suspension temporaire ou permanente de l'activité ou en cas de perte de la carte d'approvisionnement, le propriétaire de la boulangerie doit en informer les services du commerce.
- L'obligation pour le propriétaire de la boulangerie de tenir **un cahier de production** contenant des données sur les stocks de farine, les achats, leurs sources, les quantités transférées, ainsi que le nombre d'équipes travaillant. Ils doivent également maintenir un stock de réserve équivalent aux besoins de production pour au moins dix jours et fournir du pain en quantités suffisantes pour satisfaire la consommation quotidienne.
- L'obligation **d'informer le consommateur** sur le type, le poids, le prix du pain et de spécifier clairement sa spécialité en plaçant une **pancarte** à l'intérieur de la boulangerie.
- L'adoption d'un système de quotas pour la distribution de la farine subventionnée de type PS, en tenant compte du nombre d'équipes travaillant et d'autres données incluses dans la carte d'approvisionnement et le cahier de production.

22. Selon les estimations de l'observatoire Raqabah, l'activation de cette décision a permis **d'économiser considérablement** sur les quantités de farine subventionnée, avec une réduction de 290000 tonnes sur 3 ans (de 2007 à 2010), soit une baisse annuelle de consommation de 97000 tonnes. Cependant, face aux circonstances exceptionnelles que le pays a connues par la suite, de nombreuses mesures prévues ont été abandonnées en raison de l'absence de contrôle.

23. Tous les textes d'organisation ultérieurs venus après la révolution pour réduire la consommation nationale croissante de farine subventionnée n'ont pas produit de résultats significatifs. Parmi ceux-ci :

- La décision d'abandonner les boulangeries de catégorie "B" à partir de février 2011, en raison des pratiques observées concernant la manipulation de la farine d'extraction de type PS.
- La décision de limiter les licences à la catégorie "C" dans le but de réduire les coûts de subvention.
- La circulaire conjointe des ministres de l'Intérieur et de l'Industrie et du Commerce datée du 16 février 2012 concernant l'octroi de licences pour l'ouverture de boulangeries.
- La décision du ministre du Commerce datée du 22 juin 2016 concernant la fabrication, la présentation et la vente de pain.
- La décision du ministre du Commerce et du Développement des exportations datée du 13 novembre 2020 concernant la fabrication, la présentation et la vente de pain.

24. En conclusion, le cadre légal et réglementaire du secteur nécessite aujourd'hui une **profonde réforme** et une consolidation sous **une seule loi cohérente et moderne**, ainsi que plusieurs décisions réglementaires visant à organiser le secteur, combler les lacunes exploitées par les lobbies et décourager les infractions.

3- Principales formes de fraude et de diversion observées dans le système céréalier

25. Face à l'archaïsme, à l'éparpillement et à l'incohérence inhérente au cadre législatif régissant le secteur des céréales et des boulangeries, conjugué à un système de subvention défaillant, une gouvernance déclinante et une carence manifeste de surveillance, de nombreuses formes de manœuvres frauduleuses ont émergé ces dernières années perpétrées par divers acteurs du secteur, dans le but de réaliser des profits illégaux et d'exploiter le Fonds de compensation des céréales de manière illégitime. Ces agissements malveillants s'infiltrèrent à divers niveaux de la chaîne d'approvisionnement, de distribution et de consommation des céréales en Tunisie. L'observatoire Raqabah, après consultation d'experts et professionnels du domaine, a identifié certaines des principales formes de fraudes et manipulations, à savoir (sans prétendre à l'exhaustivité) :

26. **Premièrement**, les formes de manipulation liées à la **collecte du blé local** pendant la saison: cela comprend la revente de quantités de blé subventionné vendues par l'Office des Céréales aux moulins, aux centres de collecte dépendant de l'Office ou aux entrepôts des entreprises opérant officiellement dans le secteur, afin de les **revendre à nouveau** au prix subventionné et de bénéficier du prix subventionné destiné aux producteurs de céréales (140 dinars par quintal cette année). C'est une grave fraude dans laquelle certains moulins conspirent avec de faux agriculteurs et des responsables de certains centres de collecte. Parfois, cette fraude se fait en recyclant des quantités de nouvelle récolte de blé pendant la saison de la récolte, et parfois

après le stockage puis le retour au centre de collecte en le mélangeant avec le blé de la nouvelle récolte. Il existe des mécanismes internationalement reconnus pour contrer ce type de manipulation criminelle, tels que retarder la vente de la nouvelle récolte jusqu'après la saison de la récolte (en l'absence de problèmes de stockage, bien sûr), ou interdire la vente de blé local pur aux moulins et le distribuer aux silos de stockage et le mélanger avec une certaine proportion de blé importé, facilitant la détection de toute tentative de fraude et de recyclage par analyse génétique. L'Office des Céréales connaît bien cette solution mais l'évite en invoquant le coût élevé du transport et d'autres opérations, alors que ce coût est bien inférieur à l'argent gaspillé à cause de la fraude.

27. **Deuxièmement**, parmi les formes de manipulation liées également à la collecte du blé local, il y a la redirection d'une quantité croissante de blé collecté pendant la saison des récoltes vers des **voies parallèles**, par le biais des producteurs locaux cédant une partie ou la totalité de la quantité produite en faveur des **intermédiaires** qui paient des montants supérieurs à la subvention de l'État (atteignant 150 dinars par quintal en 2022, et jusqu'à 200 dinars par quintal lors de la récolte 2023)¹², soit bien plus que le prix d'achat payé par l'État, soit 140 dinars par quintal. Ces intermédiaires commercialisent le blé acquis dans des canaux parallèles et le font passer en **contrebande** vers les pays voisins. La seule solution pour l'État pour contrer ce type de manipulation est de continuer à **augmenter le prix d'achat** des producteurs de blé afin de les encourager davantage à vendre à l'État et à produire davantage, tout en **renforçant le contrôle** et la dissuasion pour éliminer les voies parallèles et mettre fin aux canaux de contrebande.

28. **Troisièmement**, la réutilisation intentionnelle de certaines quantités de blé de mauvaise qualité (comme le "blé du fond du silo"). Ce type de blé échappe aux mécanismes conventionnels d'analyse et ne saurait être commercialisé comme étant d'une qualité fiable. L'Office des Céréales propose ce blé aux moulins à un tarif réduit, le classant ainsi comme une variété de qualité inférieure. Ultérieurement, ce blé est soit amalgamé avec des lots de blé de qualité supérieure, soit réintégré de manière oblique dans les centres de collecte, une tendance exacerbée par l'assouplissement des critères de qualité au cours des années récentes. Il convient de souligner que cette pratique s'est amplifiée en raison de la dotation de la majorité des moulins en équipements de pointe permettant le tri optique des grains défectueux. Certains de ces grains se retrouvent à être contaminés lors de la saison suivante. Une solution envisageable pour éradiquer cette forme de fraude résiderait dans l'investissement dans des techniques d'analyse ADN spécifiques aux céréales locales.

¹² Mohamed Ben Abderrazek, "Récolte céréalière 2022: Les contrebandiers guettent le blé local", 30 Mai 2022, In. <https://www.tunisienumerique.com/recolte-cerealier-2022-les-contrebandiers-guettent-le-ble-local/>

29. **Quatrièmement:** Les fraudes au niveau de l'approvisionnement en céréales: elles englobent principalement l'acquisition de grains de moindre qualité sur le marché international via des procédures d'appels d'offres, spécialement lors des contraintes liées à l'approvisionnement en blé importé. Il existe d'anciens réseaux très influents qui concentrent l'achat de céréales importées auprès de fournisseurs bien connus tels que Casillo¹³, Glencore, Dreyfus, Cofco, Viterra, Soufflet.. Nous avons des témoignages sur des comportements illégaux pratiqués par certains de ces fournisseurs, impliquant des responsables et employés de l'Office des céréales. Ils obtiennent l'approbation de ces responsables pour les lots de blé importés **sans contrôle préalable** ou avec un simple contrôle formel, en échange de faveurs personnelles, affectant la qualité et la conformité aux spécifications. Des témoignages nous ont été communiqués concernant la réception de lots à l'odeur nauséabonde et de **très faible qualité**. Il est dit que de nombreux **lots refusés par d'autres pays** sont commercialisés en Tunisie via ces réseaux influents sans contrôle et sans respect de la qualité minimale, parfois en échange de facilités de paiement. À cela s'ajoutent des manipulations au niveau de l'analyse des céréales importées avec de faux tests. La solution pour réduire cette manipulation est de renforcer le contrôle de la qualité des céréales importées, par l'intermédiaire d'un centre d'essai et d'analyse relevant de l'État ou indépendant offrant toutes les garanties de crédibilité pour le contrôle à tous les stades de l'approvisionnement.

Par ailleurs, l'Observatoire Raqabah a recensé les principales remarques concernant les marchés publics de l'Office des céréales pour les années allant de 2015 à 2021¹⁴. Parmi ces remarques, on peut citer les suivantes :

- L'absence de concurrence dans certaines offres où un seul ou seulement deux offres sont reçues.
- Le non-respect des normes internationales, notamment celle exigeant un échantillon pour chaque 1500 tonnes.
- L'absence de référence aux prix mondiaux dans les notes de faisabilité préparées pour chaque appel d'offres.
- Certaines conventions d'approvisionnement ne sont pas signées par le vendeur, et d'autres ne sont pas enregistrées conformément aux formats requis. De plus, les dates sur les confirmations d'achat ne sont pas toujours authentiques, ce qui complique le processus de surveillance.
- Pour être inscrit sur la liste des fournisseurs agréés, il faut signer le cahier des charges générales. Pourtant, certains fournisseurs sur cette liste ne respectent pas cette condition, ce qui est en contradiction avec les règles générales des marchés publics.

¹³ Africa Intelligence, 22/04/2022, "Négoce de blé : comment l'italien Casillo est devenu incontournable à Tunis", In. <https://www.africaintelligence.fr/afrique-du-nord/2022/04/22/negoce-de-ble--comment-l-italien-casillo-est-devenu-incontournable-a-tunis,109779570-eve>

¹⁴ Des observations ont été recueillies à partir des rapports des auditeurs sur le système de contrôle interne de l'Office des céréales de 2016 à 2021.

- Il n'existe pas de système de mise à jour des données fournisseurs, ni de système d'archivage électronique pour les contrats et les documents juridiques.
- Le cahier des charges générales, établi en 1988, n'a pas été mis à jour malgré les modifications éparses qui lui ont été apportées et malgré les commentaires et suggestions de révision formulés par différents ministères et entités impliquées.
- Les procédures de fourniture de céréales ne sont pas respectées, en particulier l'exigence de soumettre les projets de contrats aux services juridiques.

Ainsi, il est de la responsabilité de l'Office des céréales de résoudre ces problèmes afin d'assurer une plus grande transparence, intégrité et légalité dans les marchés publics liés à l'achat de céréales.

30. **Cinquièmement:** Fraudes au niveau du **transport** du blé. Les coûts de transport du blé des silos aux moulins sont remboursés si la distance dépasse 30 kilomètres. Certains moulins en profitent pour demander un remboursement des coûts de transport à l'Office des céréales, prétendant avoir transporté le blé sur des distances fictives depuis des centres de stockage éloignés, alors que l'Office dispose d'entrepôts à proximité des moulins. La solution dans cette situation est de renforcer le suivi des demandes de remboursement des frais de transport et de vérifier les documents justifiant le transport de manière plus rigoureuse.

31. **Sixièmement:** Les fraudes liées au produit "**semoule**" sont très nombreuses. La principale raison est que la plupart des usines de semoule appartiennent à des groupes qui possèdent également des usines de pâtes alimentaires et certaines ont des usines de production d'alimentation animale. Cela pousse beaucoup à acheter du blé dur destiné à la production de semoule puis à l'utiliser pour d'autres usages au sein du même groupe ou à le vendre à des unités de production d'alimentation animale (car la semoule est moins chère que le maïs). Il y a aussi une subvention supplémentaire pour la semoule, avec un prix fixé à 15 dinars par tonne pour le transport, tandis que les coûts de transport pour les unités de production de pâtes alimentaires ne dépassent pas 3,5 dinars par tonne. Cela signifie que les groupes qui possèdent des usines de semoule et de pâtes émettent des factures de transport pour une grande partie du blé destiné aux pâtes en prétendant qu'il s'agit de semoule. D'autre part, les producteurs des pâtes et du couscous bénéficient d'une subvention supplémentaire d'environ 20% du prix de vente. Cette subvention est accordée sur la base des factures aux grossistes. Ceci explique la pénurie de production de semoule par rapport à l'absence de pénurie de pâtes. Certains fabricants de pâtes associés à un moulin au sein du même groupe profitent de cette situation en émettant de fausses factures pour obtenir des compensations basées sur des transactions fictives. Par ailleurs, il y a un autre type de manipulation avec la semoule, où de très grandes quantités sont vendues à des grossistes dans des régions proches de la frontière algérienne car le prix en Algérie est bien plus élevé, et la semoule tunisienne est largement utilisée pour la production de "Kesra" (pain traditionnel). Un expert estime que le détournement de la semoule représente environ 15 à 20% du marché, soit l'équivalent de **2 millions de**

quintaux de blé dur, soit **100 millions de dinars** de subventions. Une solution pour contrer cette manipulation serait de renforcer le contrôle sur les circuits de distribution et de transport de la semoule et sur les ventes de semoule aux usines d'alimentation animale.

32. **Septièmement:** Toutes sortes de manipulations et de fraudes au niveau de la farine subventionnée: elles sont très nombreuses, et impliquent de nombreux propriétaires de boulangeries ainsi que certaines meuneries. Effectivement, la diversité des tarifications de la farine selon la nature de la boulangerie offre une tentation à ceux aspirant à des gains financiers rapides de jouer avec et de tirer avantage du système de compensation. Surtout en présence de lobbies influents dans le secteur de la boulangerie, permettant à plusieurs personnes de créer des réseaux de boulangeries, certaines de catégorie "A" produisent du pain de grande taille et obtiennent de la farine à un tarif négatif (le quintal à 17 dinars), et/ou de type "B" produisent des baguettes et obtiennent de la farine à un tarif négatif (le quintal à 6 dinars). D'autres, non classées, sont censées acheter le quintal de farine à 52 dinars. Ceci facilite l'utilisation de la farine subventionnée dans les boulangeries non classées, ou l'utilisation de la farine subventionnée, destinée à la production du pain grande taille, pour la production du baguettes (et un gain d'au moins 11 dinars par quintal), ou d'autres formes de fraude..

En raison de l'insuffisance de la surveillance et de la puissance des lobbies, il y a désormais un marché noir pour la farine, où le quintal est vendu entre 30 et 40 dinars. Ceci encourage de nombreux propriétaires de boulangeries classées à n'utiliser qu'une partie de la farine pour la fabrication du pain et à vendre le reste. Par un simple calcul, si un propriétaire d'une boulangerie classée utilise seulement la moitié de sa quantité mensuelle de 200 quintaux pour produire du pain et vend l'autre moitié sur le marché noir, il réalise un revenu mensuel de 5500 dinars sans effort. Contrer cette manipulation nécessite un effort de surveillance majeur pour tous les types de boulangeries, et des mesures que nous mettrons en œuvre ultérieurement.

4- Conclusions:

33. Sur la base de toutes les données et chiffres disponibles, on peut conclure que la crise de la boulangerie cette année et la pénurie de pain dans la plupart des régions du pays, malgré la distribution de quantités suffisantes de blé tendre sur le marché, résultent principalement d'un manque de surveillance qui a conduit à une augmentation des comportements frauduleux de la part des meuneries et des propriétaires de boulangeries classées. Ceux-ci obtiennent la farine subventionnée à un prix négatif (comme décrit en détail). Au lieu d'utiliser toutes les quantités subventionnées pour fabriquer du pain subventionné, certains la vendent à des boulangeries non classées, des pâtisseries, des hôtels (d'où l'intensification de la crise avec le début de la saison touristique) et des usines de biscuits, tout en fermant leurs boulangeries ou en les exploitant au minimum. De nombreux propriétaires de boulangeries classées possèdent également des boulangeries non classées et

transfèrent la farine subventionnée à leurs autres magasins. Certaines des quotas de boulangeries subventionnées ne quittent jamais les entrepôts des meuneries et sont dirigés ailleurs, la boulangerie classée fermée bénéficiant de la subvention et d'une prime supplémentaire. Tous les systèmes de contrôle mis en place par le ministère du Commerce pour surveiller l'utilisation de la farine subventionnée **ont échoué** lamentablement, malgré l'existence de certaines mesures dans le cadre légal et réglementaire régissant la production, l'offre et la vente de pain visant à limiter ces pratiques, mais elles ont été **délibérément entravées**.

34. Le déficit en livraison des quantités nécessaires de blé dur pendant le premier semestre de 2023, estimé à **20%** par rapport aux années précédentes, a conduit à **remplacer le blé dur par du blé tendre** pour des utilisations licites et illicites. Cela inclut la conversion de certaines quantités de blé tendre pour la production d'aliments pour animaux en remplacement de la semoule (bien sûr, par le biais de la fraude et de la manipulation de certaines meuneries qui possèdent des usines de production d'alimentation animale à proximité) . Cette situation s'ajoute à une demande accrue en farine, qu'elle soit subventionnée ou non, pour la fabrication de divers types de pains, notamment le pain raffiné et le "pain tabouna".
35. La baisse enregistrée dans les ventes de blé dur par l'Office au cours du premier semestre de 2023 a provoqué une **pénurie significative de semoule**. Cependant, cela n'a pas eu d'impact majeur sur la production de pâtes alimentaires, bien que le ministère du Commerce ait établi des règles en 2021 interdisant l'utilisation totale du blé dur pour la production de pâtes, au détriment du quota de semoule. Ceci parce que le système de subvention actuel calcule une double subvention pour les pâtes alimentaires. En plus de la compensation pour l'achat du blé, les industriels reçoivent plus de 300 millimes de subvention pour chaque 1 kg de pâtes produites. Cela explique pourquoi la plupart des industriels ont **réduit la production de semoule**. De plus, il y a plusieurs moulins appartenant à des entreprises qui possèdent également des entreprises agroalimentaires, des usines d'aliments pour animaux et des fabriques de biscuits et de confiseries. De sérieux doutes subsistent quant au **détournement** de quantités de blé subventionné au niveau des moulins et leur redirection vers d'autres branches. Il n'existe **aucune surveillance efficace** pour empêcher cette manipulation.
36. Le système de contrôle du blé subventionné est très faible et manque de systèmes d'information efficaces. Il repose principalement sur **un système de déclaration**, que ce soit pour l'Office des céréales ou pour l'unité de compensation des produits de base. Cela a ouvert la porte à la fraude. En fait, **90% des moulins** ont commis des **infractions** liées principalement à la commercialisation de farine subventionnée de manière illégale.¹⁵ Ces infractions ont été détectées par des équipes de surveillance routière, mais aucune sanction dissuasive n'a été prise. De plus, aucun contrôle sur site n'a été effectué sur les moulins fautifs, d'autant plus que bon nombre d'entre eux

¹⁵ Selon le rapport 29 de la Cour des comptes page 34.

ne déclarent pas leurs ventes de farine subventionnée aux boulangeries dans le système d'information dédié. Bien qu'une application spéciale pour les boulangeries ait été créée, 60% des directions régionales du ministère du Commerce n'ont pas réussi à l'utiliser selon le Rapport numéro 29 de la Cour des comptes.

37. Un grand nombre de boulangeries classées "**A**", en raison de la faiblesse du système de contrôle, exercent des activités de boulangeries de catégorie "**C**". Cette situation est en grande partie attribuable aux lacunes du système de contrôle en vigueur. L'objectif de cette transgression est de profiter de la différence de prix offerte par la farine subventionnée. Par ailleurs, il a été établi que plusieurs propriétaires de ces établissements ont violé les dispositions légales en accumulant des stocks de farine subventionnée et **en les commercialisant de manière illicite**, le tout sans encourir de sanctions d'une sévérité suffisante pour les dissuader de poursuivre de telles activités.
38. Le système de subvention actuel est complètement **défectueux**, épuisant le budget national sans faciliter la vie des citoyens. Seuls les grands acteurs bénéficient de ce système, leurs profits augmentant à mesure que la crise s'intensifie. Une révision de ce système est nécessaire pour diriger les subventions vers ceux qui en ont vraiment besoin et pour priver les lobbyistes, les fraudeurs et les opportunistes. Malgré quelques réformes partielles au fil des ans, les groupes qui profitent du système actuel ont grandement entravé toute réforme.
39. **L'effondrement** de la distribution de **blé dur** en 2023, conjugué à l'anéantissement quasi-total de la récolte locale de **blé tendre** cette année, a aggravé la crise au sein de l'Office des céréales. Cette dégradation n'est pas seulement attribuable à une pluviométrie insuffisante durant l'année en cours, mais découle également de la persistance de **politiques agricoles inefficaces** et de **l'absence d'une stratégie nationale** autonome visant à stimuler la production céréalière. Une étude approfondie sur cette thématique est actuellement en phase d'élaboration.
40. L'incompétence manifeste qui caractérise la gestion de l'Office et du ministère du Commerce a engendré **une occasion manquée** significative pour l'État en l'année 2023. En effet, le fardeau financier inhérent au système de subventions a été **allégé** de manière notable, du fait de la **contraction des prix internationaux excédant les 20%** —une tendance qui persiste. Néanmoins, en raison d'une **prévision stratégique défailante** et d'une **grande dépendance** vis-à-vis de fournisseurs spécifiques tels que Casillo, Glencore, Dreyfus, Cofco, Viterra et Soufflet, certains contrats avec lesquels sont associées des allégations de **favoritisme**, conjuguée à une **gestion financière inapte**, la Tunisie n'a pas réussi à capitaliser sur les opportunités offertes par le contexte économique actuel.
39. Ces défis complexes trouvent leur origine dans un problème fondamental qui sévit non seulement au sein de l'Office des céréales, mais également au Ministère du Commerce, à l'Unité de compensation des produits de base, ainsi que dans

l'administration gouvernementale tunisienne dans son ensemble. Il s'agit d'une **carence en matière de gouvernance** éthique et efficace, couplée à une **insuffisance de systèmes d'information** robustes et à un **affaiblissement des mécanismes de surveillance** conçus pour prévenir les abus, voire même à l'existence de **complicités** implicites ou explicites.

5- Recommandations :

Suite au diagnostic établi par l'Observatoire Raqabah et aux conclusions précédemment énoncées, l'Observatoire propose un certain nombre de recommandations aux autorités officielles pour **surmonter la crise actuelle** qui empoisonne la vie quotidienne des citoyens, et ensuite pour entreprendre **des réformes structurelles fondamentales** visant à réorganiser de manière exhaustive le système régissant la distribution du pain et des denrées alimentaires élémentaires dérivées du blé. Ces recommandations sont segmentées en interventions à court terme ainsi qu'en initiatives à moyen et long terme.

A- À court terme :

- Importer des **quantités supplémentaires de blé dur** afin de maintenir un volume de vente constant pour ce produit et de garantir un approvisionnement adéquat du marché, de manière à satisfaire la demande nationale en semoule, en pâtes et en d'autres dérivés du blé.
- Réhabiliter **les réserves stratégiques** de blé dur et de blé tendre, soit en ayant recours à des financements privés, soit en allouant des fonds spécifiquement destinés à la subvention des céréales. Il convient de faire preuve de vigilance continue pour prévenir toute éventualité d'épuisement de ces stocks cruciaux..
- Le Ministère du Commerce devrait mener une **campagne de vérification** rigoureuse et exhaustive des boulangeries classées selon leur spécialité. L'objectif est de détecter celles qui bénéficient des subventions mais qui sont fermées au grand public ou qui opèrent à une capacité minimale. L'observatoire recommande que cette campagne exige la présentation de factures d'électricité et de déclarations salariales à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, attestant du règlement des contributions sociales pour, à minima, trois employés au sein de chaque boulangerie. Cette procédure permettrait aux autorités compétentes de corréler la consommation électrique aux niveaux de production de pain, une relation sur laquelle serait fondé le calcul des subventions. Cette campagne permettrait en l'espace de seulement deux mois d'éradiquer une large part des malversations existantes et de mettre un terme à des situations où les fonds publics sont drainés pendant de longues années.
- Appliquer rigoureusement la décision du Ministre du Commerce et de l'Artisanat du 14 juillet 2008 se rapportant la production et la distribution de farine subventionnée et de pain. La stricte application de cette réglementation doit, entre autres impératifs, assurer la détention par chaque acteur concerné d'une **carte d'approvisionnement** dédiée

exclusivement à la farine subventionnée, ainsi que la maintenance d'un **registre de production** intégral. Ce dernier devra méticuleusement cataloguer les réserves de farine, documenter les achats en termes de quantité et d'origine, consigner les quantités de matière première converties en produits finis, et enfin recenser le personnel employé réparti par équipes de travail. Par ailleurs, il est indispensable que chaque boulangerie affiche de manière ostensible, à l'intention du consommateur, une **signalétique** précisant la nature de l'entreprise, sa spécialité, les différentes variétés de pain élaborées, ainsi que leurs poids et tarifications respectifs. Cela permettra à tous les citoyens d'exercer une **surveillance directe** sur les boulangeries.

- Imposer une surveillance in situ des activités des **moulins à farine** en instaurant un bureau dédié pour chaque établissement, relevant directement de l'autorité du Ministère du Commerce. Ce bureau aura la responsabilité de scruter minutieusement les processus d'approvisionnement ainsi que de conduire des **inspections** rigoureuses des transactions de vente.
- Redéployer les **recettes générées par la baisse du coût mondial du blé**, notamment lorsqu'il s'avère inférieur au prix estimé sur lequel le budget initial a été élaboré. Cette réallocation financière devrait servir à acheter les quantités manquantes de blé, dans le but de consolider la réserve stratégique de céréales.
- Procéder à un **audit des contrats d'approvisionnement** en céréales conclus par l'Office des céréales au cours des dix dernières années, qui sont **dominés** par un petit nombre d'intermédiaires étrangers. Cet audit permettrait de démystifier les raisons de cette domination et de mettre en lumière le réseau de collaborateurs qui agissent parfois au détriment de la qualité et du coût. Par la suite, une **révision fondamentale** des conditions associées aux futurs appels d'offres devra être envisagée, dans le but d'éliminer toute inclinaison vers des pratiques frauduleuses. Cette nécessité s'impose d'autant plus que le rapport de la Cour des comptes sur la compensation des produits de base¹⁶ et les rapports d'audit interne de l'Office des céréales pour les années de 2016 à 2022 ont soulevé diverses anomalies, lacunes et soupçons de corruption en relation avec la formulation et la mise en œuvre des contrats d'approvisionnement en céréales.

2- Sur le moyen et long terme :

- Réexaminer les attributions conférées aux divers acteurs impliqués dans le système des céréales subventionnées, notamment le Ministère du Commerce, l'Office des céréales, les Commissions régionales des boulangeries, la Direction générale de la concurrence et des études économiques. Par ailleurs, il faut rendre impératives recommandations formulées par l'unité de compensation des produits de base, et ce à la suite de l'implémentation de réformes fondamentales relatives à ses responsabilités et à ses modalités de gestion.

¹⁶ Rapport 29 de la Cour des comptes

- Consolider l'unité de compensation des produits de base a en lui allouant les ressources humaines et matérielles indispensables à l'accomplissement optimal de ses fonctions. Cette unité devrait être placée sous la tutelle directe du chef du gouvernement et activée conformément aux directives stipulées dans son décret fondateur. Plus précisément, cette entité aurait pour mandat d'élaborer, de préparer et de superviser l'exécution des plans stratégiques en vue de la mise en œuvre de la politique étatique en matière de compensation des produits de première nécessité. Elle serait également chargée de l'évaluation de l'efficacité des programmes, méthodologies et procédures associés à la compensation de ces matières. De surcroît, elle devrait initier des études et recherches approfondies sur le sujet de la compensation et les questions connexes, et proposer, en concertation avec les structures adéquates, les ajustements requis pour optimiser le système en place.
- Promulguer une législation ad hoc visant à stimuler la production agricole de variétés céréalières spécifiques — à savoir le blé dur, le blé tendre, l'orge, le triticale, le sorgho, ainsi que diverses légumineuses — à l'échelle nationale. Parmi les mesures proposées, on peut citer une réévaluation à la hausse du tarif d'achat local, qui demeure actuellement en deçà du prix mondial. De surcroît, un dispositif d'attribution de terres d'État dédiées à l'agriculture céréalière à grande échelle serait pertinent. Par ailleurs, tous les détenteurs de terres d'État devraient être astreints à une production minimale quantifiée de céréales. Enfin, la législation devrait également favoriser le développement et la propagation de variétés céréalières résilientes face aux conditions arides, dans un souci d'adaptation aux défis climatiques.
- légiférer une nouvelle loi régissant les boulangeries et les moulins afin d'harmoniser et de moderniser le paysage législatif actuel, qui se trouve être fragmenté, désuet et occasionnellement contradictoire. Cette législation novatrice aurait pour dessein de réorganiser de manière cohérente et efficiente le système d'approvisionnement en farine pour les boulangeries. Elle viserait également à instituer des normes rigoureuses concernant la production, la présentation et la commercialisation du pain.
- Séparer les fonctions relatives à l'acquisition de céréales sur le marché international de celles en rapport avec leur commercialisation sur le marché domestique en faveur des moulins. Une institution étatique serait expressément mandatée pour réaliser les achats sur le marché international, tandis que l'Office des céréales assumerait la responsabilité de gérer tant les céréales importées que celles récoltées au niveau local. Cette configuration viserait à minimiser les opportunités de corruption, tout en instaurant un degré élevé de transparence et un mécanisme de contrôle bilatéral. Une telle démarche exigerait par ailleurs la mise en place de mesures de surveillance gouvernementale efficaces, complétées par une supervision indépendante régulièrement exercée.
- Mettre en place un système informatisé performant destiné à la consignation méticuleuse de l'ensemble des volumes de farine subventionnée déployés sur le marché. Ce système devrait permettre le suivi ininterrompu de ces volumes à travers chacun des maillons constituant les chaînes de distribution. Une telle démarche a pour

finalité l'identification précoce de toute tentative de manipulation ou de réaffectation illicite desdites quantités.

- Mettre en place un dispositif de contrôle robuste, articulé autour de laboratoires et d'organismes indépendants, ayant pour mission de surveiller rigoureusement la qualité du blé importé ainsi que celle du blé acquis dans les centres de collecte. Cette initiative vise à anticiper et à contrecarrer les altérations qualitatives, telles que la combinaison de nouvelles récoltes avec des lots de qualité inférieure ou la re-certification opportuniste des stocks céréaliers dans le but de bénéficier à plusieurs reprises des subventions. Ce mécanisme a également pour objectif de prévenir d'autres activités illégales. Parallèlement, il est crucial d'intensifier la supervision portant sur la qualité et la quantité de la farine au sein des moulins et des boulangeries. Cette mesure s'étend également aux usines de production d'aliments pour animaux, afin d'interdire l'usage détourné de la semoule ou de la farine dans la confection de nourriture destinée aux animaux.
- Adopter une réforme structurelle du système de subventions, en ciblant directement les allocations financières vers les populations méritantes, tout en mettant un terme à la subvention indiscriminée des produits tels que le pain, la semoule et les pâtes alimentaires. Ce système de subvention générale épuise le trésor public sans pour autant améliorer de manière significative le pouvoir d'achat des citoyens ni alléger leurs contraintes quotidiennes. Dans cette optique, il est essentiel d'activer un ensemble de propositions pour une réforme globale du mécanisme de subvention des biens essentiels. Parmi ces propositions figure l'élaboration d'un calendrier méthodique qui prévoit l'ouverture de périodes d'inscription pour tous les Tunisiens désireux de bénéficier d'allocation financière. Ce calendrier doit également comporter une communication transparente concernant les prix réels des produits de base, qui seront sujets à négociation suite à la levée graduelle des subventions sur un horizon de quatre ans. Ultérieurement, une analyse minutieuse des demandes sera conduite afin de dresser la liste précise des bénéficiaires de ces subventions ciblées. À cet égard, il serait judicieux de s'inspirer de diverses expériences réussies à l'échelle internationale, telles que celles menées en Jordanie et en Iran, entre autres exemples.

En guise de conclusion, l'Observatoire Raqabah soutient fermement que les solutions et réformes suggérées doivent occuper une place prépondérante au sein d'un dialogue national, ouvert, inclusif et transparent. Ceci afin de garantir une adhésion étendue aux réformes proposées, sans risquer de porter atteinte à l'harmonie sociale ni à la stabilité du pays.

Bibliographie

Sites officiels:

- Site officiel de l'Office des Céréales : <https://www.oc.com.tn/ar>
- Statistiques du commerce extérieur sur le site du Ministère du Commerce : https://commerce.gov.tn/balance-commerciale-2018-2020_11_200
- Site officiel de l'Observatoire National de l'Agriculture : <http://www.onagri.nat.tn>
- Site officiel de l'Institut National de la Statistique : <https://www.ins.tn>

Études :

- Unité de compensation des matières premières, étude publiée le 12 mars 2013, intitulée "Données sur le secteur de la boulangerie".
- Étude publiée en avril 2010, intitulée "Fonds général de compensation".
- Ministère du Commerce, étude publiée en mars 2013, intitulée "Projet de réforme du système de subvention des produits de base".
- Ministère de l'Industrie et du Commerce, étude publiée le 30 juin 2017, intitulée "Défis du système de boulangerie".
- Institut tunisien des études stratégiques, étude "Système de subvention en Tunisie" : <https://www.admin.ites.tn/api/uploads/files/4be34e56752396b972b929aa528adcad.pdf>
- Étude intitulée "Défis et enjeux du système de fabrication du pain en Tunisie". <https://www.fichier-pdf.fr/2014/11/10/note-technique-subvention-2013-03-14/preview/page/6/>
- FAO, Raoudha KHALDI et Bouali SAAIDIA, "Analyse de la filière céréalière en Tunisie et identification des principaux points de dysfonctionnement à l'origine des pertes", sur <http://www.onagri.nat.tn/uploads/Etudes/RapportIVF.pdf>

Rapports officiels :

- Rapport annuel de la Cour des comptes n°29 (Système de subvention des produits de base) : <http://www.courdescomptes.nat.tn/upload/rapport29/I-01.pdf>
- Rapport de la Cour des comptes sur la clôture du budget de l'État pour l'année 2011.
- Rapport de la Cour des comptes sur la clôture du budget de l'État pour l'année 2012. ... (et les années suivantes jusqu'en 2020 inclus)
- Rapport sur le projet de budget de l'État pour 2021.
- Rapport sur le projet de budget de l'État pour 2022.
- Rapport sur le projet de budget de l'État pour 2023.
- Rapport des auditeurs sur les états financiers de l'Office des Céréales pour l'année 2015. ... (et les années suivantes jusqu'en 2021 inclus)
- Rapport des auditeurs sur le système de contrôle interne de l'Office des Céréales pour l'année 2016. ... (et les années suivantes jusqu'en 2021 inclus)

- Avis n°162595 du Conseil de la concurrence daté du 26 mai 2016 : <http://www.cct.gov.tn/wp-content/uploads/2019/07/162595.pdf>
- Avis n°162625 du Conseil de la concurrence daté du 02 mars 2017 : <http://www.cct.gov.tn/wp-content/uploads/2019/07/162625.pdf>
- Avis n°202751 du Conseil de la concurrence daté du 28 août 2020.
- Statistiques sur l'activité des moulins.



RAQABAH OBSERVATORY

-  www.raqabah.org
-  www.facebook.com/Raqabah1
-  <https://twitter.com/MRaqaba>
-  +216 90 575 000
-  contact@raqabah.org
-  65 Rue El Cham, Tunis 1002, Tunisie

