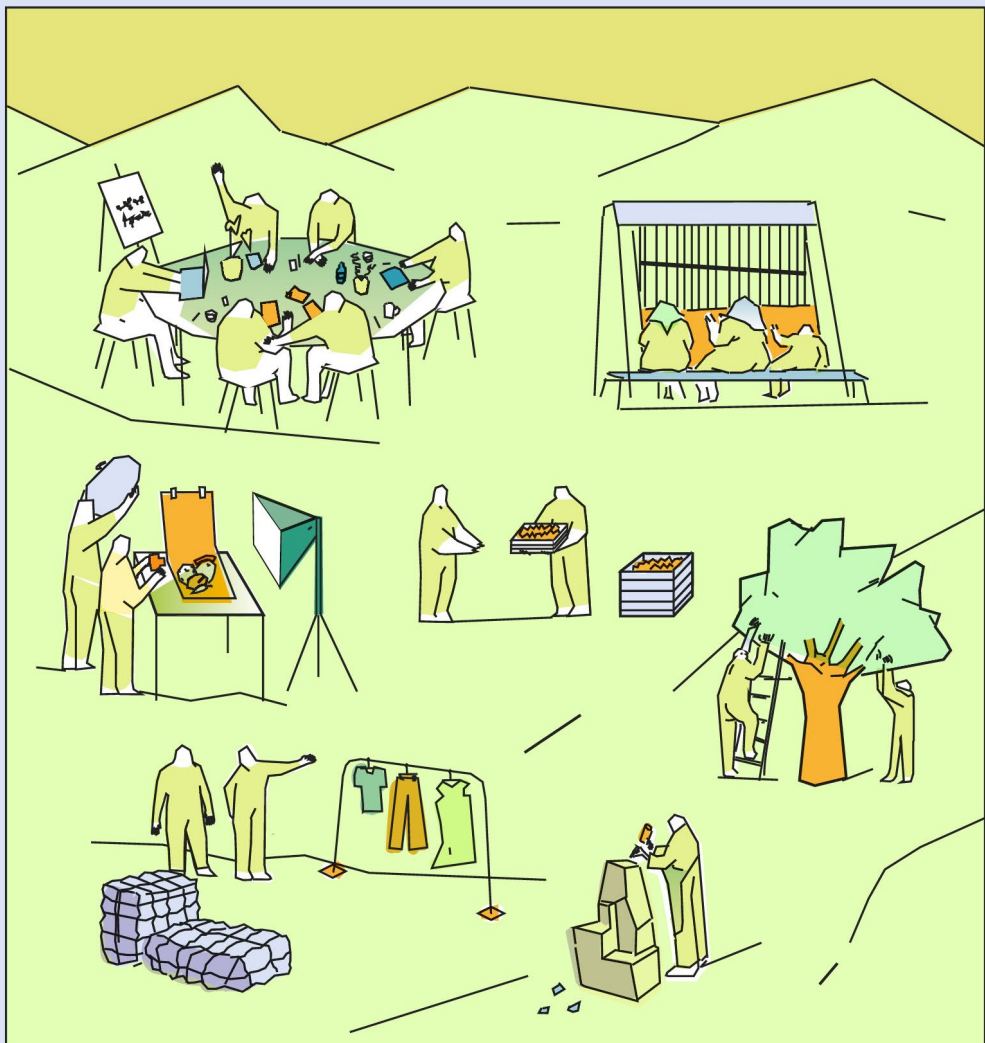


LA PROMOTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE EN TUNISIE

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TUNISIE
Tunis

Analyse et mise en œuvre de la loi n°2020-30



MENTIONS LÉGALES

Publié par la fondation Heinrich Boell, Tunisie

Auteur :

Dr Akram Belhaj Rhouma

Titre:

La promotion de l'économie sociale et solidaire en Tunisie
Analyse et mise en œuvre de la loi n°2020-30

Conception graphique :

AZIZA GORGI

Cette œuvre est mise à disposition sous licence attribution – Pas
d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.
Pour voir une copie de cette licence, visitez

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.fr>



**Cette publication ne représente pas nécessairement l'opinion de
la fondation Heinrich Boell, Tunisie**

Décembre 2020

Pour cette publication, veuillez s'ils vous plaît vous référer à

A. 05 Rue Jamel Abdenasseur – App 4-2 1000 Tunis – Tunisie

P. +216 21 447 142 T. +216 71 322 345

E. tn.tn-info@tn.boell.org

W. www.tn.boell.org

LA PROMOTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE EN TUNISIE

Analyse et mise en œuvre de la loi n°2020-30

SOMMAIRE

6	PRÉFACE
8	RÉSUMÉ EN ARABE
14	RÉSUMÉ EXÉCUTIF
20	CHAPITRE I
24	CHAPITRE II
29	CHAPITRE III
29	I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX
30	II. UN CADRE DE RÉFÉRENCE
32	III. DES OPPORTUNITÉS NON NÉGLIGEABLES
33	IV. DES DÉFAILLANCES STRUCTURELLES
36	CHAPITRE IV
36	I. LA REFONTE DES DÉFAILLANCES DE LA LOI RELATIVE À L'ESS
38	II. L'ADOPTION DES MESURES D'EXÉCUTION PRÉVUES PAR LA LOI N°2020-30 DU 30 JUIN 2020
45	III. ACTUALISATION ET MISE EN APPLICATION DES TEXTES SPÉCIFIQUES
48	CHAPITRE V
49	I. QU'EST-CE QU'UN MOUVEMENT INSTITUTIONNALISÉ D'ESS?
49	II. POURQUOI INSTITUTIONNALISER UN MOUVEMENT D'ESS ?
50	III. QUELLES EST LA SITUATION EN TUNISIE ?
52	IV. COMMENT METTRE EN PLACE UN MOUVEMENT D'ESS ?
56	BIBLIOGRAPHIE

PRINCIPAUX ACRONYMES

AMF	ASSOCIATION DE MICRO FINANCE
ANETI	AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI ET LE TRAVAIL INDÉPENDANT
COCEBLE	SOCIÉTÉ MUTUELLE CENTRALE DU BLÉ
GDAP	GROUPEMENTS DE DÉVELOPPEMENT DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET DE LA PÊCHE
ESS	ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE
IFEDA	LE CENTRE D'INFORMATION, DE FORMATION, D'ÉTUDES ET DE DOCUMENTATION SUR LES ASSOCIATIONS
INS	INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE
SMSA	SOCIÉTÉ MUTUELLE DE SERVICES AGRICOLES
ONA	OFFICE NATIONAL DE L'ARTISANAT
UCCV	UNION CENTRALE DES COOPÉRATIVES VITI-COLES
UCPA	UNITÉ COOPÉRATIVE DE PRODUCTION AGRICOLE EXPLOITANT DES TERRES DOMANIALES AGRICOLES
UGTT	UNION GÉNÉRALE TUNISIENNE DU TRAVAIL
UTSS	UNION TUNISIENNE DE SOLIDARITÉ SOCIALE
UTAP	UNION TUNISIENNE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
UTICA	UNION TUNISIENNE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

PRÉFACE

Depuis 2013, la Fondation Heinrich Böll travaille étroitement avec la société civile tunisienne, en particulier sur les sujets de la transition démocratique et écologique. La défense des libertés individuelles, la promotion de l'égalité entre les genres ainsi que la protection de l'environnement, essentiels à une société juste et durable, sont donc au cœur du travail de la fondation en Tunisie. Mais cela ne suffit pas: une démocratie ne saurait être stable et résiliente sans un développement économique inclusif, se traduisant par une amélioration des conditions de vie pour les tunisiens et tunisiennes. Or, cela fait plusieurs années l'économie tunisienne souffre d'un blocage des réformes, comme en témoignent les nombreuses grèves et manifestations dénonçant la situation socio-économique du pays. Une démocratisation de l'économie tunisienne semble donc nécessaire pour accroître l'égalité des chances et encourager l'esprit d'entreprise et les initiatives individuelles, en particulier chez les jeunes.

L'axe de travail « Economie alternative », récemment lancé par la fondation Heinrich Böll à Tunis, vise à amorcer un débat sur les politiques économiques, tout particulièrement celles orientées vers les économies du commun. Il promeut également des alternatives au dualisme Etat-Marché, qui s'écartent des anciens schémas et idéologies pour aller vers une autre façon d'entreprendre tout en se focalisant sur une échelle locale. Il est encourageant de constater que les bonnes pratiques existant déjà en Tunisie montrent qu'un nouveau modèle économique davantage basé sur l'idée de l'entrepreneuriat citoyen et renforçant l'autodétermination des communautés n'est pas utopique. L'économie sociale et solidaire (ESS) fait partie de ces idées transformatrices. L'ESS ambitionne de faire du travail, au-delà d'un simple moyen de gagner sa vie, un facteur essentiel de notre épanouissement et de nos relations et un moyen de participer à la vie de la communauté. L'adoption de la loi sur l'ESS en Tunisie est perçue comme une étape cruciale de la réor-

ganisation de l'économie tunisienne et constitue l'opportunité de création d'un nouveau secteur. La loi crée un cadre légal pour les entreprises qui cherchent à concilier activité économique et bien commun. Dans ce sens le développement économique ne s'opposerait pas à la protection de l'environnement, mais créeraient des synergies. En cette période de crises multiples, cette façon différente d'imaginer l'économie aiderait la Tunisie à restaurer la dignité socioéconomique du peuple et à poursuivre sa transition démocratique. Le présent rapport met en lumière les opportunités que permettent cette loi, tout en analysant précisément les défaillances et les incohérences légales. Les recommandations aux différents acteurs sont d'une grande aide pour surmonter les contraintes et contribuer à la réussite de l'ESS en Tunisie. En effet, malgré l'enthousiasme suscité par cette loi, le rapport montre très clairement qu'il reste encore du chemin à parcourir, et qu'il est grand temps de mettre la main à la pâte !

Nous tenons à remercier chaleureusement Dr. Akram Belhaj Rhouma pour l'excellent travail d'évaluation. Ce rapport constitue pour la fondation Heinrich Böll le premier d'une série de réflexions sur le thème des économies alternatives en Tunisie.

النهوض بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني

قراءة في القانون عدد 30 لسنة 2020 وسبل تطبيقه

الموجز التنفيذي

إن قيم الديمقراطية والمواطنة والرفاه الاجتماعي التي يركز عليها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني أكسبته شحنة رمزية قوية وجذابة للوعي الجماعي وبات يلهم السياسيين والمنظمات والناشطين والباحثين ليرتقى إلى مرتبة المنفذ الذي يتخذ شكل تمثيلات ذهنية سطحية وخادعة أحيانا ولكن ذو قدرة فائقة على التعبئة. يتميز هذا القطاع باتساع مجالاته وتنوع مؤسساته وثراء القيم التي يدافع عنها وتعدد أشكاله القانونية والريادية مما جعل من إشكالية غموضه وعدم دقة هويته الاصطلاحية التحدي الأول للنفاذ إلى معارف الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وترتيبها في شكل مادة علمية موحدة ومنظمة وواضحة. ومن بين أهداف القانون عدد 30 لسنة 2020 المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني هو توحيد الأجزاء المبعثرة للقطاع صلب نص قانوني مرجعي.

لقد رحب الجميع بهذا القانون، بما في ذلك السياسيون والمنظمات الوطنية والناشطون، معتبرين أنه السبيل الجديد لمقاومة البطالة والفقر وعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي. ومما لا شك فيه أن تحقيق هذه الأهداف الطموحة التي رسمها نص القانون مرتبط تمام الارتباط بقدرة الدولة على تفعيل مقتضياته على أرض الواقع. وبصرف النظر عن الأصوات التي ما فتئت تطالب بالإجماع بضرورة الإسراع في إصدار النصوص التطبيقية للقانون، فإن عملية تنزيل هذا القانون على أرض الواقع تمثل في الحقيقة مساراً معقداً وطويلاً المدى. حيث تمثل النصوص القانونية والترتيبية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني منظومة متشعبة تتكون من نص عام (القانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني) ونصوص تطبيقية وترساة من الأنظمة القانونية الخصوصية الجاري بها العمل منذ عشرات السنين (التعاونيات، التعااضديات والجمعيات) إلى جانب الأحكام المنظمة للشركات التجارية.

وحرى بالبيان أنه خلافاً للقطاع العام والقطاع الخاص، فإن الاقتصاد الاجتماعي والتضامني يفتقر لهياكل موحدة تمثله. إذ لا يوجد اليوم أي هيكل (شبكة، جمعية، مجمع، نقابة...) يتمتع بالمشروعية الضرورية لتمثيل مختلف مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني والعمل باسمها ولحسابها. وفي غياب مخاطب رسمي تجاه السلط العمومية، ظلت الأغلبية الساحقة لهذه المؤسسات على هامش مسارات إعداد النصوص القانونية والسياسات العمومية المرتبطة بالقطاع والحال أنها المعنية مباشرة بهذه التدابير. يهدف هذا التقرير، الموجه في المقام الأول إلى الجهات الفاعلة في الاقتصاد الاجتماعي والتضامني، إلى الإجابة عن خمس أسئلة أساسية:

١. ما هو الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ؟

يقوم الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على فكرة استخدام النجاعة الاقتصادية لتحقيق فائدة اجتماعية ؛ إنها طريقة جديدة لزيادة الأعمال تجمع بين حرية المبادرة والتضامن الاجتماعي من خلال إيجاد حلول مبتكرة للحاجيات الاجتماعية والبيئية. وإذا كان الربح هو الهدف المحوري من المؤسسة الاقتصادية التقليدية، فإن تحقيق الأرباح صلب مؤسسة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني لا يمثل هدفا في حد ذاته وإنما وسيلة لخدمة الإنسان. وبصرف النظر عن ترسانة الأهداف التي يرنو إلى تحقيقها الاقتصاد الاجتماعي والتضامني (التنمية المستدامة، العمل اللائق، الأدماج الاقتصادي والاجتماعي، المساواة...)، فإن الركن المحدد للهوية الاصطلاحية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني والذي يشكل عموده الفقري هو مؤسسة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. وقد عرف القانون عدد 30 لسنة 2020 هذه الأخيرة بكونها "كل ذات معنوية خاضعة للقانون الخاص شريطة احترامها لمقتضيات هذا القانون وحصولها على علامة مؤسسة اقتصاد اجتماعي وتضامني". إن فرض الحصول على العلامة على جميع المؤسسات مهما كانت طبيعتها كشرط للانخراط في القانون هو خيار يتعارض تماما مع جميع التشريعات المقارنة تقريبا (جيبوتي، فرنسا، اليونان، البرتغال وما إلى ذلك) والتي أدمجت بصفة آلية المؤسسات التقليدية للقطاع في دائرة قوانينها دون اشتراط طلب العلامة، لا سيما التعااضيات والتعاونيات والمبرات والجمعيات.

١١. ما هي الجهات الفاعلة في الاقتصاد الاجتماعي والتضامني ؟

على اختلافها وتنوعها، تنقسم الجهات الفاعلة في الاقتصاد الاجتماعي والتضامني إلى صنفين أساسيين. يضم الصنف الأول الهياكل الداعمة للقطاع. هذه الهياكل ولئن لا تمثل في حد ذاتها مؤسسات اقتصاد اجتماعي وتضامني، إلا فإنها تمارس أنشطة تطاير ومرافقة وتمويل ودعم لتطوير القطاع وتعزيز قدراته. وتتمثل في الأجهزة العمومية والمنظمات النقابية والمنظمات الدولية وهياكل دعم ريادة الأعمال الاجتماعية والعديد من الجمعيات الناشطة في المجال.

ويتكون الصنف الثاني من الناشطين المباشرين أي مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني. يحتوي هذا الصنف، إلى جانب جزء من المؤسسات الناشطة في مجال ريادة الأعمال الاجتماعية، على ثلاث مجموعات كبرى من المؤسسات التقليدية والتي تستجيب بحكم أنظمتها القانونية الخصوصية إلى أغلب مقومات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وهي :

1. **التعااضيات:** الشركات التعاونية للخدمات الفلاحية، الوحدات التعااضدية للإنتاج الفلاحي المستغلة للأراضي الدولية الفلاحية والتعااضديات الناشطة في القطاع غير الفلاحي) ؛
2. **التعاونيات:** الجمعيات التعاونية وشركات التأمين ذات الصيغة التعاونية ؛
3. **جزء من الجمعيات:** جزء من جمعيات المرسوم عدد88 لسنة 2011 والتي تقوم بنشاط اقتصادي، مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري، جمعيات التمويل الصغير، جمعيات الصيادين، مجامع الصيانة والتصرف في المناطق الصناعية

III. ما هي الفرص والاختلالات في القانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني ؟

يُعتبر القانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني "الإطار المرجعي" للقطاع، بما يفيد مبدئياً أنه يُؤسس للقواعد المشتركة المنطبقة على جميع مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني باختلاف أنواعها. يفتح هذا النص آفاقاً رحبة ويوفر فرصاً هامة للناشطين. من ذلك أنه يمثل اعترافاً قانونياً صريحاً بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني يرتقي به إلى مرتبة الخيارات الإستراتيجية في السياسات العمومية. وهو ما من شأنه أن يدمج هذا القطاع بصفة واضحة ضمن الأدوات التنفيذية للسياسات العمومية لا سيما ضمن الميزان الاقتصادي والبرامج الحكومية وقوانين المالية. هذا وقد أرسى النص الدعائم الضرورية لبناء القطاع وتطويره على غرار وضع منظومة حوكمة (الهيئة التونسية، المجلس الأعلى والهيكل التمثيلية) وإفراد القطاع بمنظومة خصوصية لتسجيل المؤسسات (السجل الفرعي لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني) ونظام إحصائي متميز (الحساب القمري لدى المعهد الوطني للإحصاء) وآليات تمويل وحوافز سخية وتدابير لمنع محاولات حل المؤسسات من أجل هدف وحيد وهو توزيع أصولها بين المنخرطين.

ومع ذلك، تشوب القانون ثلاثة عيوب هيكلية من شأنها أن تترك عملياً تنفيذها وتؤخرها. وعلى رأس قائمة هذه العيوب، هو فرض الحصول على العلامة على جميع المؤسسات كشرط للانخراط في القانون. ومن بين الآثار غير المنتظرة لهذا الإجراء هو تأجيل تفعيل القانون برمته مع احتمال إغراق القطاع في البيروقراطية الإدارية. وسيؤدي حتماً فرض العلامة إلى تقسيم القطاع إلى جزأين: اقتصاد اجتماعي وتضامني متكون من مؤسسات متحصلة على العلامة واقتصاد اجتماعي وتضامني يتكون من مؤسسات غير حاصلة على العلامة. سوف تولد هذه الازدواجية في المنظومة القانونية إلى إرباك السياسات والإحصائيات والمؤسسات الناشطة والحال أن القانون سن ليوحد القطاع.

ويتمثل الخلل الجوهرى الثاني في أن القانون وضع أحكام تفصيلية تتعلق بتوزيع الفواضل وتخصيصها تنسحب برمتها على جميع مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني دون الأخذ بعين الاعتبار للأنظمة القانونية الخصوصية المنطبقة على التعاضديات والتعاونيات ومجامع التنمية وغيرها. مما تسبب في تناقضات صارخة وغير مقبولة مع الأنظمة القانونية الخصوصية لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الجاري بها العمل منذ عقود. وأخيراً أغفل القانون عن التنصيص على الأقطاب الترابية للتعاون الاقتصادي والحال أنها تمثل إحدى الركائز الضرورية لبناء القطاع والآلية المثلى لتفعيل مقتضيات الفصل 109 من مجلة الجماعات المحلية .

IV. ما هي خارطة الطريق المثلى لتفعيل القانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني ؟

من أجل تنفيذ شامل ومتناسك للقانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني، يقترح هذا التقرير خارطة طريق متكونة من ثلاث مجالات تدخل:

مجال التدخل الأول: تصويب العيوب الجوهرية للقانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني من خلال التدابير الثلاث التالية:

1. **إلغاء** المؤسسات التي تمثل بطبيعتها وبحكم أنظمتها القانونية الخاصة مؤسسات اقتصاد اجتماعي وتضامني من شرط الحصول على العلامة. وهي أساسا التعااضديات بما في ذلك الشركات التعاونية للخدمات الفلاحية والوحدات التعااضدية للانتاج الفلاحي، مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري، جمعيات التمويل الصغير، الجمعيات التعاونية وشركات التأمين ذات الصبغة التعاونية.
2. **إلغاء** الفقرة الخامسة من الفصل الرابع المتعلقة بتخصيص الفواضل وتوزيعها وترك تحديد هذه المسألة للنصوص الخاصة مراعاة لخصوصية كل صنف من أصناف المؤسسات وطبيعة نشاطها.
3. **إضافة** فصل جديد للقانون حول الأقطاب الترابية للتعاون الاقتصادي.

مجال التدخل الثاني: وضع التدابير التنفيذية المنصوص عليها بالقانون عدد 30 لسنة 2020 المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني

المحور الأول: إدماج المؤسسات في مجال القانون

- **الإجراء 1:** إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط إجراءات وشروط منح العلامة وسحبها
- **الإجراء 2:** اتخاذ القرار الوزاري المتعلق بالأنظمة الأساسية النموذجية لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني

المحور الثاني: حوكمة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني

- **الإجراء 3:** وضع الأنظمة الأساسية النموذجية للهياكل التمثيلية لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني
- **الإجراء 4:** إصدار الأمر الحكومي المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للهيئة التونسية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني والنظام الأساسي الخاص بأعوانها
- **الإجراء 5:** إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط تركيبة المجلس الأعلى للاقتصاد الاجتماعي والتضامني ومهامه وطرق تسييره

المحور الثالث: التسجيل وقاعدة البيانات والحساب القمري

- **الإجراء 6:** تركيز السجل الفرعي للاقتصاد الاجتماعي والتضامني صلب السجل الوطني للمؤسسات
- **الإجراء 7:** إحداث الحساب القمري لدى المعهد الوطني للإحصاء
- **الإجراء 8:** وضع قاعدة بيانات مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني

المحور الرابع: تمويل مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني والحوافز المسندة لها

- **الإجراء 9:** اتخاذ جملة النصوص التطبيقية المتعلقة بآليات التمويل الملائمة للقطاع وبتعزيز وتطوير المنصات الخاصة للغرض وبتخصيص خطوط تمويل تفاضلية لفائدة مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على معنى الفصل 15 من القانون
- **الإجراء 10:** إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط النظام الأساسي النموذجي للبنوك التعااضدية

- **الإجراء 11:** إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط نسبة الطلبات العمومية المخصصة لفائدة مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني والشروط المستوجبة للانتفاع بها على معنى الفصل 16
- **الإجراء 12:** إصدار الأمر الحكومي المتعلق بضبط الامتيازات الجبائية والمالية الممنوحة لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني حسب صنف المؤسسة وطبيعة نشاطها على معنى الفصل 17 من القانون
- **الإجراء 13:** إبرام اتفاقية بين الشركة التونسية للضمان والوزارة المكلفة بالمالية والوزارة المكلفة بالتنشغيل لضبط شروط الانتفاع وطرق التصرف في خط ضمان التمويلات المسندة لفائدة مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني

مجالات التدخل الثالث: تحيين الأنظمة القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني

يُقدم التقرير أهم النصوص الخاصة الواجب مراجعتها من أجل تطويرها بما يتلاءم مع مقومات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وخصوصية كل قطاع وحاجيات الفاعلين:

- القانون عدد 4 لسنة 1967 المؤرخ في 19 جانفي 1967 والمتعلق بالقانون الأساسي العام للتعاقد وإصدار النصوص الخاصة المرتبطة به
- القانون عدد 94 لسنة 2005 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005 والمتعلق بالشركات التعاونية للخدمات الفلاحية ونصوصه التطبيقي
- القانون عدد 28 لسنة 1984 المتعلق بتنظيم الوحدات التعاقدية للإنتاج الفلاحي المستغلة للأراضي الدولية الفلاحية
- النصوص المتعلقة بالجمعيات لا سيما مجامع التنمية في قطاع الفلاحة والصيد البحري (القانون عدد 43 لسنة 1999 مؤرخ في 10 ماي 1999) وجمعيات التمويل الصغير (المرسوم عدد 117 لسنة 2011)
- الأمر العلي المؤرخ في 18 فيفري 1954 المتعلق بالجمعيات التعاونية وأحكام مجلة التأمين المتعلقة بشركات التأمين ذات الصبغة التعاونية
- الأمر الحكومي عدد 542 لسنة 2019 المؤرخ في 28 ماي 2019 المتعلق بضبط برامج الصندوق الوطني للتنشغيل وشروط وصيغ الانتفاع بها

V. كيف يمكن تجميع مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني صلب هياكل تمثيلية مشتركة؟

يُفصّل التقرير الشروط الضرورية والمراحل الواجب اتباعها لتجميع مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني صلب هياكل تمثيلية مشتركة بهدف تأسيس حركة حقيقية للاقتصاد الاجتماعي والتضامني تتخذ شكل منظومة متكاملة وجامعة وتتمتع بالمشروعية الكافية.

الالتزام بخمس شروط رئيسية للنجاح:

1. الانطلاق من القاعدة بطريقة ديمقراطية وعفوية
2. تكوين منظومة موحدة، لا مركزية ومتجانسة
3. احترام مبادئ الاقتصاد الاجتماعي والتضامني
4. تمتع الهياكل التمثيلية بالشخصية القانونية والاستقلال المالي أن تكون الهياكل التمثيلية نتاجا لمسار تشاركي وبمشاركة الشركاء الاجتماعيين

- **الخطوة 1:** إنجاز قاعدة بيانات لمبادرات التشبيك والتجميع الحالية لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني
- **الخطوة 2:** وضع الأنظمة الأساسية النموذجية للهيكل التمثيلية لمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني على معنى الفصل 6 من القانون المتعلق بالاقتصاد الاجتماعي والتضامني
- **الخطوة 3:** وضع وتنفيذ إستراتيجية وخطة عمل لمأسسة حركة الاقتصاد الاجتماعي والتضامني وتطويرها

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Par les résonances qu'elle suscite dans la conscience collective, par les valeurs de démocratie, de citoyenneté et du bien-être social qu'elle défend, l'économie sociale et solidaire (ESS) accède au statut d'un véritable mythe, c'est-à-dire d'une représentation intellectuelle simplifiée et illusoire, mais qui donne confiance et incite à l'action. Extrêmement hétérogène par ses domaines d'intervention, par ses valeurs, par ses acteurs et par ses formes juridiques et entrepreneuriales, l'invisibilité et l'incertitude conceptuelle demeure le défi majeur d'accès à la connaissance de l'ESS et de systématisation de ce secteur en un tout organisé et intelligible. C'est ainsi que la loi n°2020-30 relative à l'ESS est destinée, entre autres, à unifier les composantes éparpillées du secteur.

La loi a été largement saluée par les politiciens, les organisations nationales et les acteurs de l'ESS comme la nouvelle voie pour combattre le chômage, la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale. La réalisation concrète des objectifs assignés à la loi relative à l'ESS est entièrement tributaire de la capacité de l'État à mettre en exécution ses dispositions. Or, la mise en œuvre de cette loi constitue en réalité un véritable chantier de long parcours complexe et épineux. Le droit de l'ESS se présente comme un corps de « mille-feuille » composé d'un texte de droit commun (la loi de l'ESS), de textes d'application et d'un arsenal de textes spécifiques en vigueur depuis des décennies.

À la différence du secteur public et du secteur privé, l'ESS ne dispose pas de structures fédératrices qui le représentent. Aucune structure (réseau, association, groupement, syndicat...) n'a aujourd'hui la légitimité suffisante pour agir au nom et pour le compte de l'ensemble des entreprises d'ESS. En l'absence d'un vis-à-vis à l'égard des pouvoirs publics, la quasi-totalité des entreprises d'ESS demeurent à la marge des processus d'élaboration des textes juridiques et des politiques publiques de l'ESS.

Le présent rapport, destiné essentiellement aux acteurs de l'ESS, tend à répondre à cinq questions fondamentales :

I. Qu'est-ce que l'Economie Sociale et Solidaire ?

L'ESS met en œuvre l'efficacité économique au service de l'utilité sociale ; c'est une nouvelle façon d'entreprendre qui combine la liberté individuelle avec la solidarité sociale moyennant des solutions innovantes aux besoins sociaux. L'élément qui forge le concept de l'ESS et en constitue son épine dorsale est l'entreprise de l'ESS. Cette dernière est définie par la loi n°2020-30 comme étant :

« toute personne morale de droit privé à condition de respecter les dispositions de la présente loi et de disposer du label "Entreprise de l'économie sociale et solidaire" ». Imposer le label à l'ensemble des entreprises quelles que soient leurs natures constitue un choix diamétralement opposé à la quasi-totalité des législations étrangères (Djibouti, France, Grèce, Portugal...) qui intègrent d'office dans le champ d'application de l'ESS les entités classiques de l'ESS notamment les coopératives, les mutuelles, les fondations et les associations.

II. Quels sont les acteurs de l'Economie Sociale et Solidaire?

Quoique très variables, les acteurs de l'ESS sont classés en deux grandes catégories. La première catégorie englobe les structures d'appui à l'ESS. Ces structures ne constituent pas en tant que telles des entreprises d'ESS ; mais exercent des activités d'encadrement, d'accompagnement et d'appui à la promotion de l'ESS. Il s'agit des organisations syndicales et de la société civile, des organisations internationales et une diversité d'organismes publics. La deuxième catégorie referme les trois familles d'entreprises sociales et solidaires qui s'inscrivent par l'effet de leurs statuts particuliers dans la sphère de l'ESS. Ce sont les coopératives (SMSA, UCPA et coopératives non agricoles) ; les mutuelles (les sociétés mutualistes et les sociétés d'assurance à forme mutuelle) et une partie des associations (certaines associations de droit commun, les GDAP et les AMF).

III. Quelles sont les opportunités et les défaillances de la loi relative à l'ESS ?

La loi relative à l'ESS est « le cadre de référence de l'ESS », en ce sens qu'elle renferme les normes communes applicables aux diverses entreprises sociales et solidaires. Les perspectives et les opportunités offertes par la loi relative à l'ESS sont significatives. La loi constitue une reconnaissance juridique de l'ESS érigée au rang d'un choix stratégique dans les politiques publiques. Ce qui permettait d'intégrer l'ESS d'une manière visible et unifiée dans les instruments d'exécution des politiques publiques, notamment dans les lois de finances. La loi a mis en place les piliers de

fondation du secteur : un système de gouvernance, un régime d'inscription particulier aux entreprises d'ESS ; un système statistique ; des mécanismes de financement et d'incitation et des outils pour faire face aux tentatives de dissolution des entreprises dans un seul but de partager les actifs. Or, la loi relative à l'ESS souffre de trois défaillances structurelles qui risqueraient de reporter et de troubler sa mise en œuvre. D'abord, l'exigence du label a non seulement retardé l'application de la loi, mais aussi elle a généré une segmentation du secteur en ESS labellisée et ESS non labellisée. Ensuite, la loi a prévu des règles relatives au partage et à l'affectation des excédents qui s'imposent en bloc à l'ensemble des entreprises d'ESS. Ce qui a provoqué des contradictions inadmissibles avec les régimes particuliers des entreprises d'ESS en vigueur depuis des décennies. Enfin, un socle essentiel pour la fondation du secteur et pour la mise en œuvre de l'article 109 du code des collectivités locales fait défaut dans le texte de la loi relative à l'ESS : les pôles territoriaux de coopération économique.

IV. Quelle est la feuille de route pour la mise en œuvre de la loi relative à l'ESS ?

Pour une mise en œuvre intégrale, cohérente et fructueuse, le présent rapport propose une feuille de route composée de trois champs d'action :

Champ d'action 1 :

Corriger les anomalies structurelles de la loi relative à l'ESS, moyennant les trois mesures suivantes :

- 1. Exonérer** les entreprises qui constituent par leur nature des entreprises d'ESS en vertu de leurs statuts juridiques spécifiques de l'exigence du label : les coopératives, y compris les UCPA et les SMSA, les GDAP, les AMF, les sociétés mutualistes et les sociétés d'assurance à forme mutuelle
- 2. Annuler** le paragraphe 5 de l'article 4, relatif à l'affectation et à la répartition des excédents (en laissant aux textes spécifiques le soin de la détermination de cette matière en fonction de la nature de l'entreprise et du domaine de son activité).
- 3. Ajouter** à la loi relative à l'ESS une disposition sur les pôles territoriaux de coopération économique.

Champ d'action 2 :

L'adoption des mesures d'exécution prévues par la loi n°2020-30 du 30 juin 2020, relative à l'ESS

Le rapport identifie, à partir du texte de la loi relative à l'ESS, treize mesures d'exécution réparties en quatre axes :

Axe 1 : L'intégration des entreprises dans le champ d'application de la loi

- **Mesure 1** : Le décret gouvernemental fixant les procédures et les conditions d'attribution du label et de son retrait
- **Mesure 2** : L'arrêté ministériel fixant les statuts-types des entreprises de l'ESS

Axe 2 : La gouvernance du secteur

- **Mesure 3** : Les statuts-types des organes représentatifs des entreprises de l'ESS
- **Mesure 4** : Le décret gouvernemental fixant la composition, les missions et les modes de fonctionnement du Conseil supérieur de l'ESS
- **Mesure 5** : Le décret gouvernemental fixant l'organisation administrative et financière de l'Instance tunisienne de l'ESS ainsi que le statut particulier de ses agents

Axe 3 : Inscription, base de données et compte satellite

- **Mesure 6** : L'installation du « Registre subsidiaire de l'économie sociale et solidaire »
- **Mesure 7** : L'installation du compte satellite auprès de l'Institut national de la statistique
- **Mesure 8** : La mise en place d'une base de données sur les entreprises de l'ESS

Axe 4 : Financement et incitations accordées aux entreprises de l'ESS

- **Mesure 9** : Des textes pour la mise en place des mécanismes de financement, des plateformes spécifiques et des lignes de financement préférentielles au profit des entreprises de l'ESS
- **Mesure 10** : Le décret gouvernemental fixant le statut-type des banques coopératives
- **Mesure 11** : Le décret gouvernemental fixant le pourcentage et les conditions d'octroi des commandes publiques au profit des entreprises de l'ESS
- **Mesure 12** : Le décret gouvernemental fixant les avantages financiers octroyés au profit des entreprises de l'ESS
- **Mesure 13** : Convention entre la Société tunisienne de garantie et les ministères chargés des finances et de l'emploi

Champ d'action 3 :

Actualisation et mise en application des textes spécifiques

Le rapport présente les principaux textes spécifiques à actualiser ou à élaborer. Il s'agit de :

- La loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération
- La loi n°2005-94 du 18 octobre 2005, relative aux sociétés mutuelles de services agricoles
- La loi n°84-28 du 12 mai 1984 organisant les unités coopératives de production agricole exploitant des terres domaniales agricoles
- Les textes relatifs aux associations : associations de droit commun ; GDAP et AMF
- Les textes relatifs aux mutuelles : les sociétés mutualistes et les sociétés d'assurance à forme mutuelle

Le décret n°2019-542 du 28 mai 2019, fixant les programmes du fonds national de l'emploi, les conditions et les modalités de leur bénéfice.

V. Comment institutionnaliser un mouvement d'ESS ?

Le rapport développe les conditions clés et les actions à entreprendre pour regrouper les entreprises de l'ESS dans des structures communes afin d'institutionnaliser un véritable mouvement d'ESS qui forme un écosystème suffisamment légitime et largement représentatif.

Cinq conditions clés de succès :

1. Un mouvement démocratique, spontané et ascendant
2. Un écosystème décentralisé, unifié et homogène
3. Le respect des principes de l'ESS
4. Des structures dotées de la personnalité juridique
5. Un processus participatif et engagement des partenaires sociaux

Trois étapes à poursuivre

- **Étape 1 :** Élaborer une cartographie des initiatives de réseautage et regroupements des entreprises de l'ESS
- **Étape 2 :** Mettre en place les statuts-types des organes représentatifs
- **Étape 3 :** Élaborer et mettre en exécution une stratégie et un plan d'action de promotion d'un mouvement d'ESS

LA PROMOTION DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE EN TUNISIE

Analyse et mise en œuvre de la
loi n°2020-30

Ce rapport est destiné aux acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS). Il analyse la loi n°2020-30 du 30 juin 2020 et identifier les champs d'action afin de promouvoir l'économie sociale et solidaire en Tunisie (ESS). Appuyé par des exemples pratiques et par un référentiel de constructions intellectuelles, cette analyse a pour objectif de systématiser l'ESS, si riche et si hétérogène qu'elle soit, en une matière coordonnée, organisée et accessible. Elle propose des solutions concrètes afin d'investir les potentialités de l'ESS, de surmonter ses contraintes et de mobiliser les acteurs à se regrouper dans des structures représentatives. Loin de constituer un document qui aborde d'une façon détaillée toutes les composantes du secteur, ce rapport constitue une feuille de route qui nécessite des analyses scientifiques à part entière.

Par les résonances qu'elle suscite dans la conscience collective, par les valeurs de démocratie, de citoyenneté et du bien-être social qu'elle défend, l'ESS accède au statut d'un véritable mythe, c'est-à-dire d'une représentation intellectuelle simplifiée et illusoire, mais qui donne confiance et incite à l'action. Sa capacité de résister aux difficultés économiques et sociales, voire de se développer en période de crise et de changement mobilise les chercheurs, les acteurs et les décideurs. Or, l'incertitude conceptuelle demeure le défi majeur de l'ESS. L'ESS est introduite dans les domaines les plus variés de l'activité humaine ; elle est extrêmement hétérogène par ses acteurs, par ses formes juridiques et par ses modes entrepreneuriaux. Ce qui rend particulièrement complexe l'accès à la connaissance de l'ESS et la systématisation de ce secteur en un tout organisé et intelligible.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) présente l'ESS comme une notion désignant des entreprises et organisations (coopératives, mutuelles, associations, fondations, et entreprises sociales) ayant comme spécificité de produire des biens, des services et des connaissances tout en poursuivant des objectifs à la fois économiques et sociaux et de promotion de la solidarité¹. Derrière cette définition se cache, plus généralement, une conception alternative remettant en question le modèle de développement bâti sur le dogme de la croissance. Contrairement à la logique du marché qui se fonde sur le prix et la concurrence, l'ESS met en valeur la dynamique des relations humaines à travers la collaboration entre les acteurs.

En se concentrant sur la réalisation des besoins humains, l'ESS offre une vision de la société qui ne sépare pas l'activité économique de la participation sociale et communautaire. Il s'agit d'une autre compréhension de la réciprocité économique entre les humains, qui ne devrait pas toujours être seulement monétaire mais qui reconnaît la capacité de donner et recevoir à travers différents types d'échanges, de marchés, de répartition ou de don afin de

contribuer au fonctionnement d'une communauté saine et juste. Dans cet esprit, l'effet social d'une activité économique est plus important que le profit.

De l'ensemble des composantes de l'ESS, si variables qu'elles soient (objectifs, structures d'appui, politiques publiques, instruments juridiques, mécanismes de financement...), le noyau dur de l'ESS, c'est-à-dire l'élément qui forge le concept de l'ESS et en constitue son épine dorsale est l'entreprise sociale et solidaire.

Des entreprises économiques

Les entités de l'ESS constituent des entreprises économiques créatrices de richesse et d'emploi, impliquées d'une manière continue dans la production de biens et de services. Loin d'être une entité de sous-traitance tributaire des fonds alloués par l'État ou par les organisations, l'entreprise de l'ESS a besoin d'investisseurs qui prennent le risque économique et assurent à l'entreprise des ressources propres et suffisantes.

Des entreprises à utilité sociale

Contrairement à l'entreprise à but lucratif, dans une entreprise d'ESS, le profit n'est pas un objectif en soi ; c'est un moyen au service d'une utilité sociale. L'utilité sociale est l'autre facette du principe central qui gouverne l'ESS désigné par l'expression : « La primauté de l'être humain sur le capital ». C'est une notion à contenu variable qui consiste, selon les termes de l'article 2 de la loi n°2020-30 du 30 juin 2020 relative à l'ESS, « à fournir des conditions de vie décentes et ayant pour but la cohésion et la stabilité sociale et territoriale pour parvenir au développement durable et au travail décent ».

Une définition législative de trois périmètres

En vertu de l'article 2 de la loi n°2020-30, l'entreprise de l'ESS est définie comme étant: « toute personne morale de droit privé à condition de respecter les dispositions de la présente loi et de disposer du label "Entreprise de l'économie sociale et solidaire"». Ainsi définie, trois éléments forgent l'identité conceptuelle de l'entreprise d'ESS :

1. Une personne morale de droit privé

À l'exception des sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée, toute personne morale de droit privé, pourrait acquérir le statut d'une entreprise d'ESS. L'article 2 de la loi dresse une liste exhaustive et ouverte en la matière qui commence par les coopératives et finit par toute personne morale de droit privé que le législateur pourrait éventuellement créer. Les personnes physiques et les personnes publiques sont par conséquent exclues des périmètres de l'ESS.

2. Le respect des dispositions de la loi relative à l'ESS

Par respect des dispositions de la loi, le législateur vise essentiellement la liste des principes cumulatifs dont l'entreprise sociale et solidaire est tenue d'y obéir. L'article 4 dispose que « les entreprises de l'ESS sont tenues, dans leurs statuts et dans l'exercice de leurs activités, de respecter cumulativement les principes suivants :

- Priorité de l'Homme et de la finalité sociale sur le capital et le respect des règles de développement durable.
- Adhésion conformément à la législation en vigueur régissant les personnes morales prévues à l'alinéa 3 de l'article 2 de la présente loi, et retrait libre et volontaire sans discrimination.
- Gestion démocratique, transparente conformément aux règles de bonne gouvernance et sur la base de la règle selon laquelle chaque membre dispose d'une seule voix.
- Coopération volontaire et entraide entre les entreprises de l'économie sociale et solidaire.
- Lucrativité limitée ;
- Propriété collective indivisible ;
- Indépendance de gestion vis-à-vis des autorités publiques et des partis politiques, à l'exception des associations mutuelles».

3. Disposer d'un label

Pour qu'elle acquière le statut d'une entreprise d'ESS et s'inscrive dans le champ d'application de la loi, l'entreprise est dans l'obligation de disposer au préalable d'un label « Entreprise d'ESS » délivré par l'administration publique. Dès lors, même les entreprises soumises à des régimes particuliers d'entreprises d'ESS en vigueur depuis des décennies (les SMSA, les GDAP, les coopératives non agricoles, les sociétés mutualistes...) ne sont pas reconnues d'office des entreprises d'ESS et sont tenues de disposer d'un label pour accéder à la loi. Ce choix du législateur tunisien est diamétralement opposé à la quasi-totalité des législations étrangères (Djibouti, France, Grèce, Portugal...) qui intègrent d'office dans le champ d'application de l'ESS les entités classiques de l'ESS notamment les coopératives, les mutuelles, les fondations et les associations.

Lucrativité limitée selon les règles suivantes :

- 15% des excédents réserves obligatoire (Jusqu'à ce que ces derniers atteignent 50% du capital)
- Attribution d'un maximum de 5% des excédents à des activités sociales, culturelles et environnementales
- Distribution de dividendes limitée à 25% du reste des excédents
- Le Reliquat : Développer les activités de l'organisation ; création de nouvelles organisations dans le cadre de l'ESS
- Pour les associations classées comme entreprise de l'économie sociale et solidaire, la moyenne des rémunérations et primes annuelles des trois salariés ayant les grades les plus élevés, ne peut dépasser huit fois le salaire minimum sectoriel

CHAPITRE II

Quels sont les acteurs de l'économie sociale et solidaire ?

Au sens large, les acteurs de l'ESS peuvent être classés en deux catégories :

1ère CATÉGORIE : Les structures d'appui à l'ESS

Ces structures ne constituent pas en tant que telles des entreprises d'ESS ; elles exercent des activités d'encadrement, d'accompagnement et d'appui à la promotion de l'ESS. Elles sont d'une variabilité extrême et englobent les organisations syndicales, des organismes de la société civile, des couveuses et des incubateurs d'entrepreneurs sociaux ainsi que des organisations internationales travaillant dans des projets de coopération internationale. Cette même catégorie renferme également une diversité d'organismes publics :

- La quasi-totalité des ministères relatifs aux secteurs des affaires sociales, des finances, du tourisme, de l'agriculture, de la formation professionnelle et de l'emploi, du développement et la coopération internationale, de la femme, etc.
- Des établissements publics tels que l'Institut national de la statistique (INS), l'Agence nationale de l'emploi et du travail indépendant (ANETI), l'Office national de l'artisanat (ONA), les offices d'élevage et des pâturages, les Commissariats régionaux de développement agricole, le centre d'information, de formation, d'études et de documentation sur les associations (IFEDA), etc.
- Les collectivités locales, à savoir la commune et la région.
- Des autorités administratives indépendantes : l'autorité de Contrôle de la micro finance, le Comité général des assurances, l'Instance tunisienne de l'investissement, l'Instance tunisienne de l'ESS prévue par la loi relative à l'ESS.

2ème CATÉGORIE :

Trois familles d'Entreprises Sociales et Solidaires

Quoique très variables par leurs capacités économiques et par la diversité des biens et services qu'ils fournissent, les entreprises qui s'inscrivent par l'effet de leurs statuts particuliers dans la sphère de l'ESS sont classées en trois grandes familles : les coopératives, les mutuelles et une partie des associations. Chacune de ces trois catégories englobe une diversité de formes spécifiques.

A. Les coopératives

L'article 2 de la loi n°67-4 du 19 juin 1967, portant statut général de la coopération définit les coopératives comme « des sociétés à capital et personnel variables constituées entre des personnes, ayant des intérêts communs, qui s'unissent en vue de satisfaire leurs besoins et d'améliorer leurs conditions matérielles et morales. Elles exercent leurs activités dans les secteurs définis dans le Plan National de Développement et conformément aux principes spécifiques de la coopération énoncés ci-après :

- Le principe de l'adhésion libre et de la porte ouverte ;
- Le principe de la gestion démocratique ;
- Le principe de l'équité dans la participation des membres au capital social ;
- Le principe de la répartition des excédents au prorata des opérations effectuées par le coopérateur au sein de la coopérative ;
- le principe de la rémunération limitée du capital ;
- le principe de la promotion sociale et de l'éducation ».

Le secteur coopératif tunisien est composé essentiellement des entités suivantes :

Les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA²)

Les SMSA sont au nombre de 340³. Elles sont soumises à la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005. Ces coopératives offrent au profit de leurs adhérents tous les services nécessaires à l'activité agricole: l'achat des matières premières, la conservation, la transformation, le stockage, le conditionnement, le transport et la vente des produits agricoles et des produits de la pêche, l'acquisition du matériel agricole, la vente des carburants, l'encadrement et la vulgarisation....

² Alors qu'elles sont désignées par l'expression "mutuelles", les SMSA constituent des coopératives.

³ Dont 325 de bas e et 15 centrales.

La SMSA « Elhouda » de Mahdia

L'expérience de la coopérative « Elhouda » de Mahdia a réussi grâce à un partenariat dynamique avec les pouvoirs publics et le secteur privé. L'Office d'élevage et des pâturages de Mahdia a délégué la gestion de centres de collecte du lait à la coopérative en mettant à sa disposition les équipements nécessaires ainsi que des camionnettes sur la base de contrats de location-vente moyennant un prix préférentiel. De même, la coopérative est actionnaire par 4.21 % au capital d'une société privée, la centrale Vitalait de Mahdia. Elle contient 1551 adhérents et réalise un chiffre d'affaire de 24.2 million de dinars⁴.

Les Unités Coopératives de Production Agricoles exploitant des terres domaniales agricoles (UCPA)

Ces entités sont au nombre de 18 unités et sont régies par la loi n°69-56 du 22 septembre 1969 relative à la réforme des structures agricoles. Les UCPA ont pour objet la mise en commun par les coopérateurs des moyens propres à permettre le développement, la mise en valeur et l'exploitation des terres domaniales agricoles qui leur sont accordées en usufruit⁵.

Les coopératives non agricoles

Ces coopératives sont régies par la loi n°67-4 du 19 juin 1967, portant statut général de la coopération. Elles sont actives dans une diversité de domaines économiques : artisanat, commerce, habitat, consommation, etc. Pour des raisons d'éparpillement et d'invisibilité, ce type de coopératives est faiblement exploré par les pouvoirs publics et par les chercheurs ; il n'existe par ailleurs pas de données exactes en la matière.

B. Les mutuelles

À la différence des coopératives qui peuvent exercer toutes formes d'activités, les mutuelles fondent un système de collecte financier et interviennent toujours par des prestations financières (primes, indemnités, prêts) ou des services de santé et de sécurité sociale au profit de ses adhérents dans le but de couvrir les risques et les aléas de la vie humaine. Le droit tunisien a juxtaposé deux types de mutuelles qui obéissent à deux régimes distincts.

⁴ Estimations de l'année 2017 selon les sources de la SMSA « Elhouda ». Cf. Akram Belhaj Rhouma, Les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA) en Tunisie : Cadre juridique et Partenariat Public-SMSA, Étude pour le compte du MARHP et CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier : https://www.iamm.ciheam.org/ress_doc/opac_css/doc_num.php?explnum_id=18219

⁵ L'usufruit est le droit de se servir d'un bien ou d'en percevoir les revenus, sans pour autant s'en dessaisir.

Les sociétés mutualistes

Ce type de mutuelle est régi par le décret beylical du 18 février 1954. Il existe 48 sociétés mutualistes. Elles sont définies comme étant : « des groupements permanents qui, au moyen des cotisations de leurs membres, se proposent de mener dans l'intérêt de ceux-ci ou de leurs familles, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide tendant à la couverture des risques inhérents à la personne humaine : maladie, maternité, vieillesse, accidents, invalidité, décès, etc. ».

Les sociétés d'assurance à forme mutuelle

Cette deuxième forme de mutuelle est soumise au code des assurances. Il existe deux sociétés d'assurance à forme mutuelle : La Mutuelle Assurance de l'Enseignement (MAE) et la Caisse Tunisienne d'Assurance Mutuelle Agricole (CTAMA).

C. Une partie des associations

L'article 2 du décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations dispose que « L'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes œuvrent d'une façon permanente, à réaliser des objectifs autres que la réalisation de bénéfices ». Le tissu associatif qui relève de l'ESS est composé principalement des entités suivantes :

Une partie indéfinie d'associations de droit commun

Il s'agit des associations soumises au décret-loi de 2011 qui exercent une activité économique et répondent aux principes de l'ESS. Le nombre global des associations est de 21 milles⁶.

Les groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (GDAP)

Le nombre des GDAP est de 3200 groupements. Ils sont régis par la loi 99-43 du 10 mai 1999. Ces sont des associations à statut particulier spécialisés dans le domaine agricole. Les GDAP sont constitués par des propriétaires, exploitants agricoles et des pêcheurs dans le but d'assurer leurs besoins en moyens de production et de tout type de services liés à l'agriculture.

Les associations de micro finance (AMF)

Le nombre des AMF est de 289 dont 202 sont actives⁷. Elles sont régies par le décret-loi n°2011-117 relatif aux institutions de micro finance. Les AMF exercent des activités de microcrédit pour financer les activités génératrices de revenus et d'emplois ainsi que des opérations de formation et d'accompagnement dans le but de

⁶ En l'absence d'un système statistique de l'ESS, on ne sait pas le nombre des associations qui répondent aux critères de l'ESS.

⁷ Source : Ministère de finances.

contribuer à l'intégration économique et sociale et l'amélioration des conditions de vie.

L'Association de sauvegarde des Oasis de Jemna

Cette association constitue une expérience originale dans l'exploitation démocratique et populaire d'une terre domaniale agricole, malgré l'opposition de l'État propriétaire de la terre agricole. L'association a construit un marché avec un coût de 500 mille dinars mis à la disposition de la municipalité et une salle de sport de haut standing. L'association a acheté une ambulance de 60 mille dinars, a réparé des écoles dans la région et a gazonné un terrain de sport. Elle offre des bourses aux étudiants défavorisés et accorde des financements à des associations d'handicapés et d'entraide. Selon un membre du comité de direction de l'association, les raisons qui expliquent le succès de cette expérience sont les suivants :

- Tous les dirigeants sont des bénévoles ;
- Personne n'a demandé le partage des bénéfices ;
- La tenue des réunions et le renouvellement périodiques des dirigeants et ce, par la participation démocratique de l'ensemble de la population du village Jemna ;
- La variabilité des appartenances politiques des dirigeants

CHAPITRE III

La loi n°2020-30 relative à l'ESS

Après plus que cinq ans de débats, de plaidoyers et de révisions perpétuelles, l'Assemblée des représentants du peuple a approuvé la loi n°2020-30 du 30 juin 2020, relative à l'ESS. L'initiative d'un projet de loi sur l'ESS était lancée à l'origine par l'UGTT lors d'une conférence nationale organisée le 30 septembre 2015. Le texte du projet élaboré par l'UGTT a été soumis au Chef du gouvernement au mois de novembre 2016. Depuis 2017, le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi, et avec l'appui de l'Organisation Internationale de Travail (OIT) dans le cadre du projet Promotion des Organisations et des Mécanismes de l'Economie Sociale et Solidaire (PROMESS), a pris la relève pour préparer une initiative gouvernementale d'un projet de loi en la matière. Le projet a été validé par un comité de pilotage tripartite le 26 avril 2018 et transmis à la présidence du gouvernement. La présidence du gouvernement a achevé la version finale du projet en mois de juillet 2019. Le projet de la loi a été officiellement adopté par un conseil de ministres tenu le 11 décembre 2019 et transmis à l'Assemblée des représentants du peuple. La loi a été approuvée par l'Assemblée avec 131 voix contre zéro objection.

I. Des objectifs ambitieux

La loi a été largement saluée par les politiciens, les organisations nationales et les acteurs de l'ESS. Elle est considérée comme la nouvelle voie pour combattre le chômage, la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale. En des termes généraux, la loi proclame une série d'objectifs ambitieux que l'ESS est destinée à réaliser : la rentabilité économique, les valeurs de bénévolat et de solidarité, la justice sociale, la répartition équitable des richesses, la qualité de vie, la stabilité sociale et territoriale et le développement durable.

Dans les discours politiques, l'ESS est souvent présentée comme un secteur fortement créateur d'emplois et doit par conséquent cibler essentiellement et directement les demandeurs d'emploi. Ce qui explique que l'ANETI est aujourd'hui chargée, en vertu de l'article 24 de la loi relative à l'ESS, de gérer les aspects techniques

de l'ESS jusqu'à l'installation de l'Instance tunisienne de l'ESS dans un délai de deux ans. Cette approche néglige une caractéristique essentielle de l'entreprise sociale et solidaire. Ce type d'entreprise ne regroupe pas, dans la quasi-totalité des cas, des chômeurs, mais une main-d'œuvre active sur le marché économique qu'elles soient des salariés ou des entrepreneurs indépendants ayant chacun son propre projet (agriculteurs, artisans, start-uppeurs, prestataires de services, etc.). Ces dernières décident de se réunir au sein d'une entreprise commune qui n'a pas vocation la réalisation des bénéfices pour elle-même, mais qui leur procure des avantages personnelles et génère des services d'intérêt général pour la communauté: faciliter l'activité économique des membres en matière première et en commercialisation (GDAP et SMSA), offrir une assurance complémentaire (Mutuelles) ; fournir des services sociaux pour les catégories vulnérables (Associations)...

Solliciter les demandeurs d'emploi à se regrouper directement dans des entreprises d'ESS pour combattre la problématique du chômage défigure l'identité conceptuelle de l'entreprise d'ESS, place l'essentiel de ce secteur hors champ d'intervention et rend particulièrement infructueuses les politiques publiques en la matière. Le rapport entre ESS et emploi se situe sur un autre niveau totalement différent. L'ESS assure le travail décent et durable aux salariés ou aux entrepreneurs qui décident de se regrouper au sein d'une entreprise d'ESS. De même, l'entreprise de l'ESS, une fois créée et devenue performante sur le marché, pourrait créer des emplois ; elle est par ailleurs, comme le démontre certaines études⁸, plus génératrice d'emplois que l'entreprise économique à but lucratif.

II. Un cadre de référence

La loi relative à l'ESS est un texte législatif pris sous forme d'une loi ordinaire⁹. Elle constitue « le cadre de référence de l'ESS »¹⁰, en ce sens qu'elle renferme les normes communes applicables aux

⁸ Pour plus d'analyse, cf. OIT, Les politiques publiques de l'économie sociale et solidaire et leur rôle dans l'avenir du travail : Le cas de la Tunisie, 2020. Rapport élaboré par Akram Belhaj Rhouma. Disponible en deux langues anglaise et française : https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_740732/lang--en/index.htm

⁹ Même si des organisations nationales (UGTT et UTAP), une partie de la société civile et l'auteur de ce rapport ont défendu l'idée que la loi de l'ESS devait prendre la forme d'une loi organique au motif que certaines matières régies par la loi relative à l'ESS figurent dans la liste des matières qui doivent être régies par une loi organique au sens de l'article 65 de la Constitution. Aux termes de l'article 64 de la Constitution tunisienne, la loi ordinaire est adoptée à la majorité des membres présents à l'Assemblée des représentants du peuple, à condition que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des membres de l'Assemblée (le nombre total des députés est de 217). Pour les lois organiques, la Constitution exige pour leur adoption, la majorité absolue des membres de l'Assemblée, soit 109 voix.

¹⁰ Art. 1er de la loi.

diverses entreprises sociales et solidaires. La loi impose aux entreprises régies par cette loi de respecter les principes cumulatifs de l'ESS et d'actualiser leurs statuts en conformité avec les exigences de la loi¹¹. Or, ces entreprises sont également régies par leurs textes spécifiques. L'article 4 dispose que « Les personnes morales existantes à la date de promulgation de la présente loi et régies par ses dispositions, sont soumises aux législations spécifiques en vigueur ». Au sujet du rapport entre le texte général de l'ESS et les textes spécifiques (les textes relatifs aux SMSA, GDAP, Coopératives non agricoles, mutuelles...), deux questions s'imposent :

1. Quel est le sort des textes spécifiques à la lumière de la loi générale sur l'ESS ?

Afin d'assurer la cohérence du dispositif des textes spécifiques avec la nouvelle loi relative à l'ESS, il importe d'engager un chantier sur ces textes spécifiques pour les mettre en conformité avec le texte général de l'ESS. La loi relative à l'ESS étant le cadre de référence autour duquel s'articulent et s'harmonisent toutes les branches du droit de l'ESS.

2. Quelle est le texte applicable en cas de contradiction entre une disposition d'un texte spécifique et une disposition du texte général de l'ESS ?

La loi relative à l'ESS contient des dispositions qui sont en contradiction avec certains textes spécifiques telles que l'affectation des excédents et le partage des bénéfiques. Dans ce cas, quel est le texte applicable : le texte spécifique ou bien le texte général de l'ESS ? La réponse diffère selon que l'entreprise est labellisée ou non labellisée. Pour les entreprises non labellisées ESS, elles seront hors champs d'application de la loi de l'ESS et resteront exclusivement régies par leurs textes spécifiques, y compris les dispositions qui dérogent à la loi sur l'ESS. Quant aux entreprises labellisées, elles seront soumises à l'ensemble des dispositions de la loi relative à l'ESS ; elles seront également régies par leurs textes spécifiques à l'exception des dispositions qui sont en contradiction avec la loi de l'ESS¹². La loi relative à l'ESS, étant un texte postérieur aux législations spécifiques, exclut l'application sur les entreprises labellisées les dispositions spécifiques qui lui sont contraires.

¹¹ Art. 4 et 21 de la loi.

¹² Dans cette situation, on ne peut pas mettre en œuvre le principe « la loi spéciale déroge à la loi générale » "Specialia generalibus derogant" (qui signifie que le texte spécial est applicable dans la mesure où il n'y est pas dérogé par le texte général) dans la mesure où la loi générale est postérieure à la loi spéciale.

III. Des opportunités non négligeables

Les perspectives et les opportunités offertes par la loi relative à l'ESS sont significatives. La loi constitue une reconnaissance juridique de l'ESS érigée au rang d'un choix stratégique dans les politiques publiques. Ce qui permettait d'intégrer l'ESS d'une manière visible et unifiée dans les instruments d'exécution des politiques publiques, notamment dans les lois de finances.

La loi a mis en place les piliers de fondation du secteur et les instruments de sa croissance, à savoir :

- **Une définition législative** articulée autour de quatre périmètres: les objectifs de l'ESS, les activités exercées, les entités de l'ESS et les principes directeurs de l'ESS ;
- **Un système de gouvernance** agencé en trois composantes institutionnelles : des organes représentatifs des entreprises de l'ESS ; un Conseil supérieur de l'ESS qui propose les grandes orientations de promotion du secteur et une « Instance tunisienne de l'ESS » qui est l'appareil exécutif des politiques de l'ESS ;
- **Un régime d'inscription** particulier aux entreprises d'ESS et un système statistique moyennant la création d'un compte satellite auprès de l'INS ;
- **Des mécanismes de financement et d'incitation** tels que des lignes de financement préférentielles ; la réserve d'un pourcentage des commandes publiques pour le secteur, la création de banques coopératives et la création d'une « ligne de garantie des financements octroyés au profit des entreprises de l'ESS ». Les banques coopératives constituent stratégiquement le moyen de financement le plus efficace et le plus énergétique du fait que ce type de banques assure l'autofinancement de l'ESS de sorte que des entreprises sociales et solidaires (banques coopératives) financent l'ESS ;
- **Des mécanismes pour faire face aux tentatives de dissolution des entreprises dans un seul but de partager les actifs.** Dans les dispositions finales de la loi, figure une règle fort importante : en cas de dissolution de l'entreprise sociale et solidaire, ses actifs sont affectés à des fins d'intérêt communautaire ou au profit d'une entreprise exerçant son activité dans le même domaine et dans la circonscription territoriale la plus proche, à condition de préserver son caractère d'entreprise de l'ESS. Les adhérents d'une entreprise, ayant la forme de société, n'ont le droit que de récupérer leurs parts du capital à hauteur de leurs apports¹³. Cette disposition est destinée à autofinancer le secteur et faire face aux tentatives malveillantes de dissolution de l'entreprise dans un seul but de partager ses actifs.

IV. Des défaillances structurelles

La loi relative à l'ESS souffre de trois défaillances structurelles qui risqueraient de reporter et de perturber sa mise en œuvre. Les causes de ces défaillances sont facilement explicables. La complexité de la matière, les incertitudes conceptuelles et le manque d'informations sur des dizaines de textes juridiques en vigueur et sur les dynamiques réelles du terrain étaient à l'origine de ces défaillances.

A. La fragmentation du dispositif juridique de l'ESS par l'exigence du label

Pour qu'elle soit considérée une entreprise sociale et solidaire au sens de la loi n°2020-30 relative à l'ESS et s'inscrive par conséquent dans le champ d'application de cette loi, l'entreprise doit disposer d'un label ESS. Ainsi, les entreprises qui constituent classiquement et par leur nature des entreprises sociales et solidaires (coopératives non agricoles, SMSA, GDAP, AMF, sociétés mutualistes et sociétés d'assurance à forme mutuelle) et qui ne disposent pas de label, parce qu'elles ont choisi de ne pas le demander ou suite au rejet d'octroi du label par l'administration, demeurent hors champ d'application de la loi relative à l'ESS. Au lieu d'unifier le secteur, la loi de l'ESS a généré une dualité inadmissible du régime juridique. Le législateur a non seulement scindé l'intégralité du secteur de l'ESS en ESS régie par la loi n°2020-30 et ESS située hors champ d'application de cette loi, mais aussi il a fragmenté les composantes spécifiques du secteur qui en constituent son épine dorsale : des SMSA labellisées et des SMSA non labellisées, des GDAP labellisés et des GDAP non labellisés, etc. Il est curieux de constater que les entreprises sociales et solidaires non labellisées échapperont au compte satellite et à la base de données de l'ESS ; ne seront pas tenues de s'immatriculer dans le registre subsidiaire de l'ESS ; ne seront pas gérées par l'instance tunisienne de l'ESS, ne seront pas dans l'obligation de modifier leurs statuts en conformité avec la nouvelle loi et seront dépourvues des avantages fiscaux et financiers prévus par la loi.

L'obligation pour toute entreprise de disposer d'un label pour accéder au statut d'une entreprise d'ESS au sens de la loi n°2020-30, comme s'il s'agissait d'une Startup, dénote d'une vision inachevée de l'ESS. Le statut de l'entreprise sociale et solidaire (coopératives, mutuelles et associations) est fortement enraciné dans le dispositif juridique tunisien. En vertu de leurs statuts juridiques spécifiques¹⁴

¹⁴ Décret beylical du 18 février 1954 relatif aux sociétés mutualistes ; Syndicat d'arrosage de l'Oued Sbiba créé en 1901, etc.

et avant l'apparition même de la nouvelle loi sur l'ESS, les entreprises sociales et solidaires fonctionnent selon la majorité des principes de l'ESS.

L'exigence du label a eu pour conséquence de reporter dans le temps la mise en œuvre de la loi. Alors même que l'article 3 exige que le décret gouvernemental fixant les procédures et les conditions d'attribution du label et de son retrait soit pris au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2020, ce décret n'a pas encore vu le jour. Par ailleurs, l'exigence du label risque fort de surcharger l'ESS de la bureaucratie administrative. Des milliers d'entreprises seront tenues de déposer une demande de labellisation et la charge administrative du traitement des dossiers serait particulièrement lourde.

B. Des incohérences avec les régimes particuliers

Le paragraphe 5 de l'article 4 de la loi relative à l'ESS pose une règle générale sur la répartition et l'affectation des excédents annuels applicable à l'ensemble des entreprises d'ESS quelles que soient leur nature et leur activité : 15% des excédents sont affectés aux réserves obligatoires jusqu'à atteindre 50% du capital ; 5 % aux activités sociales, culturelles et environnementales et le surplus est réparti à hauteur de 25 %. Cette disposition, qui s'impose en bloc à l'ensemble des entreprises d'ESS, ignore l'hétérogénéité du secteur et crée des contradictions fâcheuses avec les régimes particuliers des entreprises sociales et solidaires en vigueur depuis des décennies. À titre d'illustration, le statut général de la coopération de 1967 et les statuts-types des SMSA prévoient des règles souples et plus favorables que la nouvelle loi de l'ESS. Ces deux statuts imposent la constitution annuelle de réserves obligatoires jusqu'à atteindre 100% du capital et non 50%. De même, les deux régimes laissent le soin aux lois particulières à chaque catégorie de coopérative (loi de 1967) ou à l'assemblée générale (SMSA) pour fixer les excédents à répartir. Pour les UCPA, l'article 23 de la loi n° 69-56 du 22 septembre 1969, relative à la réforme des structures agricoles prévoit les prélèvements de 5% réserve statutaire jusqu'à atteindre le montant du capital ; 5% réserve légale de réévaluation du capital et 30% constitution de fonds dans les limites des besoins de financement des projets de développement et d'investissement, des compagnes et des œuvres sociales en faveur des coopérateurs et des membres de leurs familles. Ainsi, les réserves des UCPA doivent atteindre 100% du capital et non 50% comme le prévoit la loi de l'ESS. En outre, les coopérateurs peuvent partager 60% des excédents et non 25%, comme l'exige la loi sur l'ESS. Pire encore, l'article 4 de la loi relative à l'ESS n'a interdit que les associations de droit commun (soumises au décret-loi n°2011-88) de partager une

partie des bénéfiques. Dès lors, les GDAP et les sociétés mutualistes الجمعيات التعاونية, qui en vertu de leurs statuts spécifiques, sont interdits de partager des bénéfices se trouveront, une fois labellisés, dans la possibilité de partager les excédents dans les limites de 25 % par application de l'article 4 de la loi relative à l'ESS. Ce qui constitue une déformation du caractère associatif des GDAP et de la nature mutualiste des sociétés mutualistes et les transforme en des entités hybrides, en "société sans capital social" difficilement classables dans les rubriques des catégories juridiques !

C. Absence d'une disposition sur les pôles territoriaux de coopération économique

Dans la loi relative à l'ESS, il n'existe aucune disposition sur les pôles territoriaux de coopération économique alors même que ces structures constituent un pilier essentiel de fondation et de promotion de l'ESS. Prévus par certaines législations comparées (France et Grèce), les pôles territoriaux de coopération économique constituent des regroupement sur un même territoire entre des entreprises de l'ESS, des entreprises privées et des organismes publics (collectivités locales, établissements d'enseignement, de formation et de recherche...) et toutes autres personnes physiques ou morales qui s'associent afin de mettre en œuvre une stratégie commune au service de projets économiques et sociaux innovants et porteurs d'un développement local durable. Les pôles territoriaux de coopération économiques constituent la forme institutionnelle idéale pour mettre en œuvre les projets de partenariat entre les collectivités locales et les entreprises de l'ESS au sens de l'article 109 du code des collectivités locales de 2018. Cet article dispose que les communes veillent à l'appui de l'ESS et des projets de développement durable et ce, moyennant des conventions conclues à cet effet. En outre, la collectivité est tenue d'allouer les ressources nécessaires pour promouvoir l'ESS et les projets ayant pour but l'intégration de la femme et des personnes handicapées dans la vie sociale et économique. Le même article 109 dispose que l'État s'engage d'appuyer les projets de l'ESS à travers des contrats conclus avec la collectivité locale intéressée. Pollué par des dispositions juridiques contradictoires et brouillé par des lacunes substantielles, la loi relative à l'ESS a accentué l'incohérence et la dispersion du droit de l'ESS. Avant sa mise en œuvre, le dispositif de l'ESS devait être revisité et mis en ordre sous peine de perturber les acteurs, de générer des contestations et de se détacher de la réalité du terrain, si bien qu'il ne parvient plus à le maîtriser.

CHAPITRE IV

Feuille de route pour la mise en œuvre de la loi relative à l'ESS

La réalisation concrète des objectifs assignés à la loi relative à l'ESS est entièrement tributaire de la capacité de l'État à mettre en exécution ses dispositions. Abstraction faite des voix qui, à l'unanimité, plaident à accélérer le processus d'adoption des textes d'application, la mise en œuvre de cette loi constitue en réalité un véritable chantier de long parcours complexe et épineux. Le droit de l'ESS constitue en effet une discipline multisectorielle et hétérogène ; elle se présente comme un corps de « millefeuille » composé d'un texte de droit commun (la loi de l'ESS) et d'un arsenal de textes sectoriels et de textes d'application. Les textes juridiques spécifiques sont d'une multiplicité croissante ; elles sont perpétuellement réarticulées, refaçonnées et mises à jour. Les lacunes juridiques, les ambiguïtés conceptuelles et la pluralité des textes rendent particulièrement délicate l'opération de mise en ordre des dispositifs et donc, une mise en œuvre harmonieuse et unifiée.

L'ESS est un tout indivisible, comme le sont ses principes fondateurs. La mise en œuvre de la loi devait par conséquent s'inscrire dans le cadre d'une réflexion d'ensemble, dans un processus intégral, global et exhaustif. Tout le défi consiste à articuler les instruments d'application de la loi et les textes sectoriels dans un système, c'est-à-dire dans un ensemble structuré, organisé, homogène et clair dans ses objectifs. Le processus de mise en œuvre est composé de trois phases :

1. Surmonter les incohérences et combler les lacunes de la loi de l'ESS ;
2. Adopter les mesures d'application prévues par la loi ;
3. Actualiser les textes spécifiques.

I. La refonte des défaillances de la loi relative à l'ESS

Il importe de corriger les défaillances structurelles de la loi relative à l'ESS sous peine de mettre en échec tout le processus de mise en œuvre de la loi ainsi que les politiques publiques en la matière. Comme nous l'avons démontré, la loi relative à l'ESS est entachée

de trois défaillances stratégiques. La première est relative au label qui a non seulement reporté dans le temps l'application de la loi, mais aussi a généré une fragmentation du secteur en ESS labellisée et ESS non labellisée. La deuxième défaillance est liée aux règles relatives au partage et à l'affectation des excédents qui s'impose en bloc à l'ensemble des entreprises d'ESS. Ce qui a provoqué des contradictions inadmissibles avec les régimes particuliers des entreprises d'ESS en vigueur depuis des décennies. Enfin, un socle essentiel pour la fondation du secteur et pour la mise en œuvre de l'article 109 du code des collectivités locales fait défaut dans le texte de la loi relative à l'ESS : les pôles territoriaux de coopération économique.

Abstraction faite de la complexité de la procédure de la révision de la loi relative à l'ESS, cette révision ne peut s'effectuer que par une loi. Les décrets d'application, des textes inférieurs à la loi dans la hiérarchie des normes, ne peuvent en aucune manière apporter des modifications à la loi relative à l'ESS.

Au-delà des dispositions nécessitant¹⁵ des ajustements , les trois défaillances structurelles de la loi relative à l'ESS devaient être révisées comme suit :

1. Exonérer les entreprises qui constituent par leur nature des entreprises d'ESS en vertu de leurs statuts juridiques spécifiques de l'exigence du label

Ces entreprises sont : les coopératives, y compris les UCPA et les SMSA, les GDAP, les AMF, les sociétés mutualistes et les sociétés d'assurance à forme mutuelle. Pour les associations de droit commun soumises au décret-loi n°88-2011 et les sociétés à but lucratif, elles ne peuvent pas être intégrées d'office dans la sphère d'ESS et le législateur pourrait leur imposer le label. La dispense des entreprises d'ESS par nature de l'obligation de disposer d'un label permet d'unifier le secteur, de le libérer de la bureaucratie administrative et d'assurer une application immédiate de la loi.

¹⁵ Nous pouvons citer à titre d'illustration :

- L'article 6 qui attribue aux structures représentatives le pouvoir de fixer leurs statuts-type alors que cette mission constitue une prérogative de puissance publique qui relève de la compétence exclusive du pouvoir réglementaire.
- L'article 5, paragraphe 2 qui attribue au ministre chargé de l'ESS le pouvoir de prendre par arrêté l'ensemble des statuts-types des entreprises de l'ESS, alors que dans la quasi-totalité des textes spécifique les statuts-type sont pris par décrets gouvernementaux.
- L'article 4, 5° a excepté les sociétés mutualistes de l'exigence de respecter le principe de l'indépendance à l'égard des pouvoirs publics et des partis politiques. Ce qui signifie que juridiquement ces structures peuvent ne pas être indépendantes vis-à-vis des partis politiques !

2. Annuler le paragraphe 5 de l'article 4, relatif à l'affectation et à la répartition des excédents

Cette disposition a généré des contradictions flagrantes avec la plupart des statuts particuliers des entreprises classiques de l'ESS (les SMSA, les UCPA, les coopératives non agricoles, les GDAP, les sociétés mutualistes et les sociétés d'assurance à forme mutuelle). Afin de respecter la variabilité du secteur, il est nécessaire d'annuler cette disposition en laissant aux textes spécifiques le soin de la détermination de cette matière en fonction de la nature de l'entreprise et du domaine de son activité.

3. Ajouter à la loi relative à l'ESS une disposition sur les pôles territoriaux de coopération économique

La loi relative à l'ESS a négligé les pôles territoriaux de coopération économique. Ces dernières permettent de structurer un écosystème de développement territorial et d'institutionnaliser une coopération entre des institutions publiques, les entreprises privées et les entreprises de l'ESS. Il importe d'ajouter à la loi relative à l'ESS une nouvelle disposition qui reconnaît aux entreprises de l'ESS, aux collectivités locales et autres acteurs locaux publics ou privés la possibilité de se regrouper à l'échelle locale dans des entités communes dotées de la personnalité juridique dénommées pôles territoriaux de coopération économique.

II. L'adoption des mesures d'exécution prévues par la loi n°2020-30 du 30 juin 2020

A. La variabilité des parties prenantes

L'élaboration des textes d'application relève du gouvernement, détenteur de la responsabilité constitutionnelle de l'exécution des lois et la mise en œuvre des politiques publiques. Afin de recueillir l'adhésion et la confiance des acteurs d'ESS, le gouvernement est appelé à faire participer activement les acteurs d'ESS dans le processus de formulation des mesures d'application de la loi. La participation des acteurs est un facteur clé de légitimité et de performance des politiques publiques. Quels sont alors les parties prenantes? Sans prétendre dresser une liste exhaustive en la matière, nous pouvons citer les acteurs suivants classés en deux types :

Les structures d'appui à l'ESS

- Les organisations syndicales, notamment : l'UGTT, l'UTAP et l'UTICA ;
- Les organisations internationales travaillant dans des pro-

jets d'ESS

- Les organismes publics : les ministères en rapport avec le secteur ; les établissements publics tels que l'INS, l'ANETI, l'ONA, les offices d'élevage et le centre IFEDA ; les collectivités locales et les autorités administratives indépendantes, à savoir l'autorité de Contrôle de la micro finance, le Comité général des assurances et l'Instance tunisienne de l'investissement.

Les entreprises sociales et solidaires

À la différence du secteur public et du secteur privé, l'ESS ne dispose pas de structures fédératrices qui le représentent. Aucune structure (réseau, association, groupement, syndicat...) n'a aujourd'hui la légitimité suffisante pour agir au nom et pour le compte de l'ensemble des entreprises d'ESS. Il n'existe aucun vis-à-vis officiel qui représente le secteur d'ESS à l'égard des pouvoirs publics. Faute de structures représentatives, les pouvoirs publics éprouvent des difficultés pour faire participer des milliers d'entreprises d'ESS (plus que 3200 GDAP, des centaines de coopératives et des milliers d'associations...). Dans ces conditions, les entreprises d'ESS sont appelées à s'organiser dans des organes représentatifs pour défendre leurs intérêts et participer activement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques d'ESS (Voir Chapitre V).

B. Les délais de mise en œuvre

La loi n'a pas installé un programme complet de mise en œuvre de la loi. Ce n'est par ailleurs pas la mission de la loi d'établir des plans d'action ; c'est le rôle du gouvernement d'identifier les priorités, les délais d'exécution et les mesures de suivi-évaluation. La loi relative à l'ESS se contente de fixer les délais pour la mise en place de trois textes d'application seulement :

- Le décret gouvernemental fixant les procédures et les conditions d'attribution du label et de son retrait. Ce texte doit être pris au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi¹⁶.
- L'arrêté du ministre chargé de l'ESS fixant les statuts-types des entreprises de l'ESS. Ce texte est pris au plus tard dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. La limitation des délais de deux mois pour prendre le décret gouvernemental relatif au label et de six mois pour l'adoption de l'ensemble des arrêtés ministériels relatifs aux statuts-types des entreprises de l'ESS constitue une sous-estimation flagrante de l'ampleur de ces opé-

¹⁶ Art. 3 de la loi relative à l'ESS.

¹⁷ Art. 5 al. 2 de la loi relative à l'ESS.

rations et dénote, encore une fois, que le droit de l'ESS était mal examiné avant de rédiger les dispositions de la loi¹⁷.

- Le décret gouvernemental fixant l'organisation administrative et financière de l'Instance tunisienne de l'ESS ainsi que le statut particulier de ses agents¹⁸. Le législateur a fixé un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi pour l'installation de l'Instance¹⁹.

C. Treize mesures d'exécution

Pour sa mise en œuvre, le texte de la loi relative à l'ESS prévoit 13 mesures d'exécution prises notamment sous forme de décrets gouvernementaux, d'arrêtés ministériels et de conventions. Cet arsenal de mécanismes d'application est réparti en quatre axes :

- I) l'intégration des entreprises dans le champ d'application de la loi ;
- II) la gouvernance du secteur ;
- III) l'inscription, la base de données et le compte satellite et
- IV) le financement et les incitations accordées aux entreprises de l'ESS.

Axe 1 : L'intégration des entreprises dans le champ d'application de la loi relative à l'ess

Mesure 1 : Le décret gouvernemental fixant les procédures et les conditions d'attribution du label et de son retrait

Rappelons que l'octroi du label est une condition indispensable pour que l'entreprise s'inscrive sous l'égide de la nouvelle loi sur l'ESS. Les entreprises non labellisées demeurent hors champ d'application de la loi et restent soumises exclusivement à leurs statuts juridiques spécifiques. Le décret gouvernemental relatif au label est un texte qui définira les autorités compétentes pour l'octroi ou le retrait du label, les modalités pour examiner et statuer sur les demandes ainsi que les conditions, les procédures et les délais d'octroi et de retrait du label.

Le ministère chargé de l'emploi a déjà préparé un projet de décret gouvernemental en la matière non encore validé par un conseil de ministres. Ce projet prévoit dans son article 9 que les entreprises classiques de l'ESS (coopératives, y compris les SMSA, les GDAP, les sociétés mutualistes, les AMF et les sociétés d'assurance à forme mutuelle) bénéficient d'un octroi automatique du label. En effet, le simple dépôt de l'ensemble des pièces aux services de l'ANETI impose au directeur régional de la formation profession-

nelle et de l'emploi l'obligation d'octroi du label dans un délai d'un mois. Aux termes du projet du décret, l'administration se contente d'un simple examen formel du dossier (complet ou non complet) sans pour autant apprécier si les statuts de l'entreprise sont effectivement actualisés en conformité avec la loi de l'ESS. Pour les autres entités (les sociétés, les groupements d'intérêt économique et les associations de droit commun), le projet impose un examen du dossier quant au fond, c'est-à-dire l'appréciation de la conformité de l'entreprise aux exigences de la loi, notamment les principes de l'ESS et les modalités d'affectation et de partage des bénéficiaires.

Il est clair que les rédacteurs du texte du projet du décret avaient la bonne volonté de corriger une anomalie structurelle du texte de la loi relative à l'ESS. Cette anomalie, que nous l'avons déjà démontrée, consiste à imposer le label à l'ensemble des entreprises sans distinction entre les entreprises statutaires d'ESS (mutuelles, SMSA, GDAP...) et les entreprises non statutaires d'ESS (Sociétés et associations de droit commun). En octroyant une labellisation automatique aux entités classiques de l'ESS sans examen de leurs dossiers quant au fond, le projet du décret déroge à l'exigence légale du label. L'exigence du label impose à l'administration l'obligation de l'examen sérieux de chaque dossier, c'est-à-dire un examen réel et complet des données propres à chaque espèce avant de prendre la décision d'octroi ou de rejet. Il est constamment admis dans la jurisprudence du tribunal administratif que l'administration n'a pas le droit de se contenter d'une position de principe pour régler des situations différentes²⁰. Dans la logique de la loi relative à l'ESS, le décret relatif au label est la clé de voute de l'ensemble du processus de mise en œuvre car la loi n'est applicable qu'aux entreprises labellisées.

Mesure 2 : L'arrêté ministériel fixant les statuts-types des entreprises de l'ESS

L'article 5, paragraphe 2 stipule que « Les statuts-types des entreprises de l'économie sociale et solidaire sont pris par arrêté du ministre chargé de l'économie sociale et solidaire, au plus tard dans un délai de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi ». Ces statuts-types (نظام أساسي نموذجي), pris par un arrêté ministériel, constituent des formulaires de contrats-types de l'entreprise que les fondateurs sont tenus de le remplir en suivant les indications qui y sont inscrites lors de la rédaction du contrat de constitution de l'entreprise. C'est ainsi que l'article 21 de la loi impose aux personnes morales existantes à la date de sa promulgation et régies par ses dispositions de modifier leurs statuts

²⁰ Tribunal Administratif, 1ère instance, 29 mars 2000, Asaad c/ Gouverneur de Tunis, Aff. n°14582, Rec. p. 103.

(contrats de constitution) dans un délai de six mois renouvelable une seule fois à compter de la date de publication de l'arrêté fixant les statuts-types. Il est curieux de constater que des dizaines de statuts-types seront tous pris par un arrêté ministériel unique et dans un délai de six mois seulement ; une mission qui s'avère quasi-impossible ! D'autant plus qu'à l'exception des sociétés mutualistes, tous les statuts-types des entreprises classiques de l'ESS ont été déjà adoptés par des décrets. Ce qui pose un problème de cohérence avec les régimes particuliers. La mise en place successive des deux textes relatifs au label (dans deux mois) et aux statuts-types des entreprises de l'ESS (dans six mois) est une phase préliminaire qui conditionne le reste du processus d'opérationnalisation de la loi. La loi n'étant applicable qu'aux entreprises labellisées et dont leurs statuts ont été mis à jours conformément aux statuts-types.

Axe 2 : La gouvernance du secteur

Mesure 3 : Les statuts-types des organes représentatifs des entreprises de l'ESS

Ces statuts-types sont prévus par l'article 6 de la loi. Ils seront pris par un texte juridique (décrets gouvernementaux ou arrêté ministériel) et non par les entreprises de l'ESS elles-mêmes comme il laisse penser l'article 6 de la loi ! Ces statuts-types définissent la forme juridique, les modalités de fonctionnement, l'adhésion et l'organisation des structures représentatives aux niveaux local, régional et national.

Mesure 4 : Le décret gouvernemental fixant la composition, les missions et les modes de fonctionnement du Conseil supérieur de l'ESS

Ce décret gouvernemental, mentionné au dernier paragraphe de l'article 7 de la loi, aura le mérite de mettre en exécution le Conseil supérieur. Le décret va définir sa composition, ses attributions et les modalités de son fonctionnement.

Mesure 5 : Le décret gouvernemental fixant l'organisation administrative et financière de l'Instance tunisienne de l'ESS ainsi que le statut particulier de ses agents

Aux termes du dernier paragraphe de l'article 8, ce décret est destiné à mettre en œuvre l'Instance tunisienne de l'ESS en définissant son organisation administrative et financière. Le même décret va instituer le statut particulier des agents de l'instance. Le législateur a fixé un délai de rigueur pour l'installation de l'Instance : deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi²¹.

Axe3 : Inscription, base de données et compte satellite

Mesure 6 : L'installation du « Registre subsidiaire de l'économie sociale et solidaire »

Ce registre, créé par l'article 10 de la loi relative à l'ESS, sera mis en place au sein du registre national des entreprises régi par la loi n°2018-52 du 29 octobre 2018. Ce registre dédié à l'ESS s'ajoute en effet à la liste des registres subsidiaires énumérés par l'article 8 de la loi n°2018-52 susmentionnée. Concrètement, l'installation effective du registre subsidiaire s'effectue en principe par une décision d'exécution prise par le Centre national du registre des entreprises, la structure chargée de la tenue et de la gestion du Registre national des entreprises selon l'article 4 de la loi n°2018-52. Au niveau de cet axe 3, la mise en place du registre subsidiaire de l'ESS est la première action à mettre en œuvre étant donné que la base de données et le compte satellite doivent être obligatoirement conformes au Registre national des entreprises en vertu des deux articles 11 et 12 de la loi.

Mesure 7 : L'installation du compte satellite auprès de l'Institut national de la statistique

Le compte satellite sera construit et mis en œuvre par l'Institut National de la Statistique (INS), organisme exécutif central du Système National de la Statistique²². L'INS sera chargé d'assurer en coordination avec les autres structures statistiques spécialisées de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion de l'information statistique sur l'ESS²³.

Mesure 8 : La mise en place d'une base de données sur les entreprises de l'ESS

C'est l'instance tunisienne de l'ESS, qui est tenue par l'article 11 de la loi relative à l'ESS d'installer, moyennant une directive ou un guide, une base de données universelle et actualisée des entreprises de l'ESS et de la mettre à la disposition du public sur son site web²⁴.

Il est évident que l'installation du compte satellite précède dans le temps la mise en place de la base de données dans la mesure où la base de données devait être conforme aux données statistiques produites par le compte satellite installé auprès de l'INS.

²² En droit tunisien, le système national de la statistique comprend quatre composantes: le Conseil National de la Statistique, l'Institut National de la Statistique, les structures statistiques publiques spécialisées et les institutions de formation statistique (Article 4 de la loi n°99-32 du 13 avril 1999, relative au système national de la statistique, quatre composantes).

²³ Articles 18 et 19 de la loi n°99-32, relative au système national de la statistique.

Axe 4 : Financement et incitations accordées aux entreprises de l'ESS

Mesure 9 : Des textes pour la mise en place des mécanismes de financement, des plateformes spécifiques et des lignes de financement préférentielles au profit des entreprises de l'ESS

L'article 15, tirets 1 et 2 prévoit que les entreprises de l'ESS bénéficient de mécanismes de financement adaptés ; de plateformes spécifiques et de l'affectation de lignes de financement préférentielles auprès des institutions financières. La mise en exécution effective de ces mécanismes de financement implique l'intervention de textes juridiques (loi de finances, décrets d'application) pour identifier les taux, les entreprises et les activités bénéficiaires et définir les conditions et les procédures de leur octroi.

Mesure 10 : Le décret gouvernemental fixant le statut-type des banques coopératives

L'article 15, tiret 3 proclame que des banques coopératives peuvent être créées conformément à la loi n°2016-48 du 11 juillet 2016 et à un statut-type pris par décret gouvernemental en application de la loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération. Les statuts-types définissent les conditions d'adhésion, les règles de constitution et d'organisation et les modalités de fonctionnement et de gestion de la banque coopérative conformément aux dispositions de la loi générale de la coopération n°67-4. La banque coopérative est investie de fournir des services bancaires aux entreprises de l'ESS. Elle n'est ni une banque publique, ni une banque privée. La banque coopérative est créée par un contrat entre des coopérateurs²⁵ conformément au modèle coopératif, tout en respectant la loi bancaire.

Mesure 11 : Le décret gouvernemental fixant le pourcentage et les conditions d'octroi des commandes publiques au profit des entreprises de l'ESS

L'article 16 prévoit que les entreprises de l'ESS bénéficient d'un pourcentage de commandes publiques et laisse à un futur décret gouvernemental le soin de définir ce pourcentage et les conditions requises en fonction de la nature des entreprises et des projets concernés²⁶.

²⁴ L'expression « sur son site web » ne figure pas dans la version française de la loi.

²⁵ En vertu de l'article 9 de la loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération, seules les personnes physiques ou personnes morales coopératives peuvent être membre d'une coopérative, sauf dérogation par des lois particulières.

²⁶ Art. 16 de la loi relative à l'ESS.

Mesure 12 : Le décret gouvernemental fixant les avantages financiers octroyés au profit des entreprises de l'ESS

En vertu de l'article 17, les entreprises de l'ESS bénéficient des avantages fiscaux et financiers en fonction de la catégorie de l'entreprise et de la nature de son activité sans restriction due à la région d'implantation. Les avantages financiers seront définis par un décret gouvernemental.

Mesure 13 : Convention entre la Société tunisienne de garantie et les ministères chargés des finances et de l'emploi

Le législateur a institué un mécanisme de garantie au profit des entreprises de l'ESS destiné à garantir les crédits et les financements qui leur sont octroyés. La gestion de ce mécanisme de garantie est confiée à la Société tunisienne de garantie et ce, sur la base d'une convention conclue avec le ministère chargé des finances et le ministère chargé de l'emploi. Cette convention définit les conditions de bénéfice et les modes de gestion de ce mécanisme²⁷.

III. Actualisation et mise en application des textes spécifiques

Comme nous l'avons déjà précisé, la loi relative à l'ESS est le cadre de référence autour duquel s'articulent et s'harmonisent toutes les branches du droit de l'ESS. Dès lors, pour assurer une mise en œuvre exhaustive, il importe d'engager un chantier sur les divers textes spécifiques de l'ESS. Cette opération consiste d'abord à procéder à un diagnostic approfondi de l'ensemble des textes spécifiques en vigueur afin de mesurer de degré de leur compatibilité avec les dispositions de la nouvelle loi relative à l'ESS en termes des principes de l'ESS, du système de gouvernance, de gestion, de financement, d'avantages fiscaux..., tout en tenant en considération les particularités de chaque entité et de son domaine d'intervention. Cette analyse débouche sur deux types de réforme : l'actualisation des textes et la mise en place des textes non encore élaborés. Le présent rapport ne prétend pas procéder à cet exercice, qui nécessite des analyses scientifiques à part entière, mais se limite à présenter un tableau qui systématise les principaux textes spécifiques à actualiser ou à élaborer :

²⁷ Art. 18.

ENTITÉS D'ESS

TEXTES À ACTUALISER ET À ADOPTER

LES COOPÉRATIVES

LE STATUT GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION

- Modification de la loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération
- Adopter les lois particulières relatives aux diverses catégories de coopératives ainsi que leurs statuts-types par application de l'article 5 de la loi n°67-4. Nous pouvons citer à titre d'illustration :
 - La coopérative ouvrière de production
 - La coopérative de consommation
 - La coopérative de services
 - La coopérative d'habitat...
- Prendre le statut-type des groupements de service d'approvisionnement et de commercialisation des produits des artisans constitué sous forme de coopérative au sens de l'article 33 de la loi n°2005-15 du 16 février 2005 relative à l'organisation du secteur des métiers et par application de la loi de 1967 sur les coopératives
- Prendre le décret portant composition et règles de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Coopération prévu par l'article 3 de la loi n°67-4 ;
- Prendre les décrets fixant les statuts des unions centrales des coopératives (regroupées selon la branche d'activités par application de l'article 51 de la loi n°67-4.

SMSA : Sociétés mutuelles de service agricole

- Révision de la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005, relative aux SMSA ;
- Révision du décret n°2007-1390, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles centrales de services agricoles ;
- Révision du décret n°2007-1391, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles de base de services agricoles;

UCPA : Unités coopératives de production agricole

- Révision de la loi n°84-28 du 12 mai 1984 organisant les unités coopératives de production agricole exploitant des terres domaniales agricoles
- Révision du décret n°85-256 du 5 février 1985, portant statuts-types des unités coopératives de production agricoles, usufruitières des terres domaniales modifié par décret n° 97-1536 du 4 août 1997.

Les associations de droit commun

- Adoption d'un décret portant statuts-type des associations d'ESS en conformité avec la loi relative à l'ESS

GDAP : Groupements de développement dans le secteur agricole et de la pêche

- Modification de la loi n°99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (GDAP)
- Révision du décret n°99-1819 du 23 août 1999, portant approbation des statuts-types des GDAP.

AMF : Associations de micro finance

- Adoption des statuts-types des AMF désirant s'inscrire dans le cadre de l'ESS

LES ASSOCIATIONS

LES MUTUELLES

LES SOCIÉTÉS MUTUALISTES

-Révision du décret beylical du 18 février 1954 sur les sociétés mutualistes ou adoption d'un nouveau texte législatif ;
-Modification de l'arrêté des secrétaires d'État au plan et aux finances et à la santé publique et aux affaires sociales du 26 mai 1961, portant établissement des statuts-type des sociétés mutualistes ou adoption d'un nouveau statut-type;

LES SOCIÉTÉS D'ASSURANCE À FORME MUTUELLE

Adoption des statuts-types des sociétés d'assurance à forme mutuelle désirant devenir des entreprises d'ESS

Modifier l'article 41 du décret n°2019-542 du 28 mai 2019, fixant les programmes du fonds national de l'emploi, les conditions et les modalités de leur bénéfice en écartant les entreprises individuelles et les SUARL du champ d'application de l'ESS comme le précise la loi relative à l'ESS.

L'Union centrale des coopératives viticoles (UCCV)²⁸

L'UCCV est une SMSA centrale qui traite environ 80% du volume total de production du secteur viticole. Elle est composée de 8 SMSA de base située dans les gouvernorats d'Ariana, Ben-Arous, Bizerte et Nabeul. Son conseil d'administration, renouvelé tous les 3 ans, est composé de 6 membres, chacun représente une SMSA de base. La nature de son activité oblige la société mutuelle à fixer un programme de production en accord avec ses adhérents (les SMA de base) avant le début de la campagne.

La réalisation de résultats nets d'exploitation positifs depuis 2008 témoigne de l'efficacité de la coopérative. En 2015, l'UCCV a effectué un chiffre d'affaires de 52 millions de dinars avec un résultat brut d'exploitation de 8 millions de dinars. Dans une optique d'amélioration de l'efficacité de la chaîne de valeur de la filière de production viticole, le processus de coopération mis en place conduit l'UCCV à fournir aux SMSA adhérentes tout ce dont elles ont besoin en intrants agricoles (engrais, plantes, etc.) pour avoir les rendements escomptés ainsi qu'un crédit de campagne qui sera remboursé après la vinification. Sur le plan technique, l'UCCV fournit aussi des services d'encadrement aux agriculteurs adhérents en leur offrant de l'assistance nécessaire. Le raisin récolté est transformé en vin qui sera ensuite fermenté et acheminé depuis les SMSA de base vers l'UCCV. Cette dernière s'en charge du stockage, de la mise en bouteille et enfin de la commercialisation. C'est ce processus actif d'interactions et de proximité qui permet de contribuer sur le terrain à l'amélioration de la rentabilité des SMSA de base et celle de l'UCCV qui s'ensuit d'une manière logique.

²⁸ Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale et PNUD, , élaborée par Med Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017, Résumé disponible sur : http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2017/09/Rapport-Etude-Strategique-ESS_Resume.pdf.

Contrairement au secteur public et au secteur privé, l'ESS est dépourvue de structures fédératrices qui le représentent et défendent les intérêts de ses acteurs. Il n'existe aujourd'hui aucun organisme (groupement, réseau, syndicat, etc.) qui détient la légitimité nécessaire pour agir pour le compte et au nom de l'ensemble ou du moins de la majorité des entreprises d'ESS. En l'absence d'un vis-à-vis à l'égard des pouvoirs publics, la quasi-totalité des entreprises d'ESS demeurent à la marge des processus d'élaboration des textes juridiques et des politiques publiques de l'ESS, notamment lors de la préparation des lois de finances et des plans de développement. Dans d'autres pays, ayant une forte tradition d'ESS, les acteurs sont institutionnalisés dans un écosystème. Il en est notamment de la chambre française de l'ESS et du Chantier de l'économie sociale et le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité.

La chambre française de l'ESS

Cette structure est prévue par l'article 5 de la loi du 31 juillet 2014. Sa mission est d'assurer, au plan national, la promotion de l'ESS et la représentation du secteur auprès des pouvoirs publics. Elle encourage les acteurs et agit pour que les politiques françaises et européennes appuient cette économie. Créée officiellement sous le statut associatif le 24 octobre 2014, la chambre française de l'ESS rassemble les grands groupements d'acteurs d'ESS déjà réunis par secteur d'activité : Coop FR pour les coopératives ; la FNMF pour les mutuelles relevant du code des assurances ; le Mouvement associatif ; le GEMA pour les mutuelles d'assurance ; le Centre français des CRESS et le MOUVES pour les entrepreneurs sociaux. Elle regroupe également d'autres membres représentatifs du dynamisme de l'ESS²⁹. À côté de cette structure, le législateur français a prévu des chambres régionales qui rassemblent les entreprises et les organisations professionnelles locales et assurent la promotion et le développement du secteur à l'échelle locale³⁰.

²⁹<https://www.avise.org/actualites/creation-de-la-chambre-francaise-de-leconomie-sociale-et-solidaire>

³⁰ Pour plus de détails, cf. l'article 6 de la loi française relative à l'ESS.

I. Qu'est-ce qu'un mouvement institutionnalisé d'ESS ?

L'article 6 de la loi relative à l'ESS stipule que « Les entreprises de l'ESS constituent entre elles des organes représentatifs qui les regroupent aux niveaux local, régional et national, pour coordonner leurs activités communes, développer leurs capacités et fixer leurs statuts-types ». L'article 6 constitue l'assise juridique pour l'installation d'un système représentatif composé de structures ascendantes du local vers le national. Il y a un mouvement institutionnalisé d'ESS, lorsque les acteurs s'organisent spontanément et démocratiquement dans des organes représentatifs et forment progressivement un écosystème de structures ascendantes du local vers le national et acquièrent par conséquent la légitimité et la reconnaissance des pouvoirs publics. Les structures représentatives sont destinées à mutualiser les activités des entreprises d'ESS, à défendre leurs intérêts et à participer à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Aux termes de l'article 7 de la loi, les représentants des entreprises de l'ESS constituent une composante essentielle du Conseil supérieur de l'ESS.

II. Pourquoi institutionnaliser un mouvement d'ESS?

L'institutionnalisation d'un mouvement d'ESS est l'un des piliers essentiels de fondation d'un véritable secteur d'ESS et ce, pour trois raisons au moins. D'abord, les structures représentatives sont les mieux placées pour préserver l'identité, les principes fondateurs et l'autonomie du secteur. Ce dernier est exposé aux contingences de l'ingérence excessive de l'administration publique et de l'exploitation par l'économie lucrative. Ces phénomènes perturbent la viabilité, la visibilité et l'unité du secteur. Ensuite, à côté des pôles territoriaux de coopération économique, les structures représentatives constituent la forme la plus appropriée pour mettre en œuvre le principe de la « Coopération volontaire et entraide entre les entreprises de l'économie sociale et solidaire », mentionné à l'article 4 de la loi relative à l'ESS. Enfin, lorsque les acteurs s'organisent, l'État pourrait leur confier des services tels que le contrôle du respect des principes de l'ESS et la labellisation; ce qui permettrait d'alléger la charge administrative et financière des structures publiques.

De même, une participation dynamique dans l'élaboration des politiques d'ESS permet de recueillir l'adhésion et la confiance des acteurs et constitue un facteur clé de légitimité et de performance des politiques publiques. Comme l'affirmait un auteur³¹: « Nous (associations, coopératives et mutuelles) sommes les plus grands praticiens des assemblées générales de ce pays... Pour aboutir, le dé-

³¹ Hugues Sibille, « Débattre et gagner ensemble la bataille des idées », <https://www.mediatico.fr/laboess/debattre-et-gagner-ensemble-la-bataille-des-idees/>

bat devra permettre l'échange sur des idées en acte, des concepts opératoires et des solutions. C'est ici que l'ESS doit mener et peut gagner la bataille des idées... ».

III. Quelles est la situation en Tunisie ?

En Tunisie, les institutions d'appui à l'ESS (les partenaires sociaux et la majorité des ministères) sont suffisamment impliquées dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques de l'ESS. Néanmoins, faute de structures fédératrices qui les représentent, les acteurs réels de l'ESS (coopératives, mutuelles et associations) demeurent largement déconnectés des politiques de l'ESS. Pourtant, les entreprises d'ESS sont les porteuses réelles de projets d'ESS et les concernées directes par les politiques publiques.

Les tentatives de regroupement sont morcelées

Malgré des signes d'émergence de certaines tentatives de regroupement (Tounessolidaire, Chabaka, PCPA, Platess ...), ces initiatives demeurent manifestement partielles, éparpillées et ne forment pas encore un écosystème coordonné et unifié. D'ailleurs, même au niveau des catégories particulières des entreprises d'ESS (SMSA, GDAP, UCPA...), les acteurs n'ont pas pris l'initiative de s'organiser dans des structures communes. Les SMSA, les GDAP, les UCPA, les coopératives non agricoles, les associations sont dépourvus de structures représentatives. Seules les sociétés mutualistes ont pris l'initiative de se regrouper au sein de l'"Union nationale des mutuelles" par application du décret beylical du 18 février 1954.

L'Union Nationale des Mutuelles

Cet organe représentatif est créé le 7 septembre 1993. Il découle de ses statuts que sa mission consiste essentiellement à fournir des services de réassurance au profit des mutuelles adhérentes, d'élaborer des études et des programmes de formation et d'assurer l'échange d'expériences entre les sociétés mutualistes adhérentes. Or, la capacité représentative de cette structure est faible ; elle ne contient que 11 mutuelles adhérentes parmi les 48 mutuelles exi-stantes.

Plusieurs textes particuliers prévoient depuis longtemps des structures collectives spécifiques

Plusieurs textes particuliers ont reconnu la possibilité pour des catégories d'acteurs de se regrouper dans des structures collectives pour gérer leurs besoins.

- **Les sociétés mutualistes** : Le décret beylical du 18 février 1954 sur les sociétés mutualistes offre la possibilité aux mutuelles de se regrouper dans des unions et fédérations³².

- **Les associations de micro finance**³³ : Ces associations peuvent fusionner et former une nouvelle institution et créer ou adhérer à une union constituée sous forme d'association ou de groupement d'intérêt économique.
- **Les associations de droit commun** : Le décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011 autorise les associations de droit commun à se fusionner et à constituer un réseau d'associations doté d'une personnalité morale distincte de celles qui le forment
- **Les coopératives** : La loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération prévoit des statuts juridiques pour les unions de coopératives aux niveaux local, régional et national et une «Union Nationale de la Coopération, organe suprême du mouvement coopératif en Tunisie³⁴. Or, jusqu'à aujourd'hui, ces structures coopératives n'existent que dans les textes. Pour les GDAP, les SMSA et les UCPA, le législateur n'a pas mis en place des cadres institutionnels permettant à ces entités de se regrouper.

Le cas des GDAP

Le nombre des GDAP dépasse 3200 entités actives sur tout le territoire de la Tunisie. 90% au moins des GDAP exercent des activités de gestion de l'eau potable et d'irrigation. Le reste a pour mission la protection des ressources naturelles et l'appui à l'augmentation de la productivité des exploitations agricoles et de la pêche. Malgré certaines tentatives de coordination, de réseautage et de travail en commun à l'échelle locale, ces initiatives demeurent informelles et aléatoires. Cette situation d'éparpillement entrave l'introduction effective des GDAP dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques de l'ESS. La plupart des adhérents des GDAP ne sont même pas au courant qu'ils constituent des acteurs d'ESS.

Les contraintes sont multiples

Les contraintes qui rendent particulièrement complexe l'opération de mise en place d'un système de représentativité des entreprises de l'ESS sont multiples :

- Les entreprises de l'ESS sont multisectorielles, extrêmement hétérogènes par les services qu'elles fournissent (services agricoles, santé, sécurité sociale, production, financement, assurance...) et par leurs tailles économiques (des petites unités pour le maintien et la survie des petits exploitants comme la majorité des GDAP et des grandes entreprises à forte capacité concurrentielle comme l'UCCV et la COCEBLE).

³² Art. 47, 48 et 49.

³³ Le décret-loi n° 2011-117 du 5 novembre 2011, portant organisation de l'activité des institutions de micro finance.

³⁴ Art. 4 et 48 à 51.

- Au niveau de leurs composantes spécifiques (GDAP, SMSA, coopératives...), les entreprises de l'ESS ne sont pas structurées dans des entités représentatives ;
- Le concept même de l'ESS n'est pas clair et partagé chez les acteurs ; plusieurs acteurs ne sont même pas conscients qu'ils appartiennent au secteur ;
- Il n'existe pas une base de données sur les projets de réseautage et les initiatives menées par les acteurs pour se regrouper dans des structures collectives.

IV. Comment mettre en place un mouvement d'ESS?

Il est essentiel de mener une réflexion sur les actions à entreprendre afin de regrouper les acteurs de l'ESS dans des structures représentatives et d'institutionnaliser par conséquent un véritable mouvement d'ESS en Tunisie. Quelles sont alors les conditions clés et les étapes à poursuivre pour édifier un système représentatif légitime, unifié et solide ?

A. Les conditions clés

Condition 1 : Un mouvement démocratique, spontané et ascendant

Les entités représentatives doivent émerger spontanément de la base par des initiatives participatives et démocratiques. Naissant au niveau local, les organes représentatifs seront regroupés à l'échelle régionale et nationale pour instituer un écosystème. Le rôle de l'État, détenteur de l'ordre public et de la planification des politiques publiques se limite à définir les statuts et les règles de rassemblement des acteurs et d'en assurer le respect sans imposer l'adhésion, ni s'immiscer dans le fonctionnement des structures représentatives sous peine de perdre leur légitimité.

Condition 2 : Un écosystème décentralisé, unifié et homogène

Les structures représentatives se réunissent pour former un écosystème d'organes décentralisés, rassemblés dans des unions centrales. Le tout est chapoté par une structure suprême fédératrice de l'ensemble du mouvement d'ESS. La loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération pourrait être une source d'inspiration importante. L'article 48 dispose « Des unions de coopératives peuvent se constituer aux niveaux local et régional. À l'échelle nationale et selon la branche d'activité, elles se regroupent en unions centrales. L'article 50 stipule « Les coopératives et leurs unions constituent entre elles un organe suprême du mouvement coopératif en Tunisie dénommé « Union Nationale de la Coopération ».

Condition 3 : Respect des principes de l'ESS

Les structures représentatives doivent obéir aux principes et valeurs de l'ESS et notamment la liberté d'adhésion et de retrait ; l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des partis politiques; la gestion démocratique selon la règle une personne, une voix et l'égalité des chances surtout entre l'homme et la femme.

Condition 4 : Des structures dotées de la personnalité juridique

Afin qu'elles puissent exercer leurs activités en toute efficacité et indépendance, les organes représentatifs doivent être dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elles sont appelées à se procurer de ressources financières propres provenant essentiellement de la contribution des adhérents et de certains services marchants.

Condition 5 : Un processus participatif et engagement des partenaires sociaux

Le succès de la dynamique de création des organes représentatifs est largement tributaire de la participation des acteurs et des partenaires sociaux dans un cadre de cohésion, de synergie et de motivation. L'engagement des trois organisations syndicales (UGTT, UTICA et UTAP) est essentiel pour le succès du processus de regroupement des entreprises d'ESS eu égard à leurs capacités de mobilisation et d'encadrement des acteurs.

B. Les étapes à poursuivre

Étape 1 : Élaborer une cartographie des initiatives de réseautage et regroupements des entreprises de l'ESS

La première action à entreprendre est de procéder à un diagnostic des principaux regroupements mis en place et des projets en cours d'installation et opérer une évaluation à cet effet. L'objectif est de réaliser une cartographie en la matière et de décrypter les causes de freinage et les facteurs de succès de ces initiatives. Les groupes identifiés constitueront probablement le premier noyau pour engager le processus d'institutionnalisation du mouvement d'ESS.

Étape 2 : Mettre en place les statuts-types des organes représentatifs

Afin de mettre en place un cadre juridique adéquat, le décret gouvernemental instituant les statuts-types des organes représentatifs des entreprises de l'ESS doit inclure notamment les éléments suivants :

- Un cadre institutionnel structuré dans un système ascendant de quatre composantes : des structures locales, régionales et centrales fédérées par une instance suprême du mouvement d'ESS en Tunisie appelé « Union Nationale de l'ESS » ;
- Doter les organes représentatifs de la personnalité juridique ;
- Imposer le respect des principes de l'ESS.

Étape 3 : Élaborer et mettre en exécution une stratégie et un plan d'action de promotion d'un mouvement d'ESS

Cette action implique d'engager les opérations spécifiques suivantes :

1. **Réunir les acteurs** et les réseaux clés d'organes représentatifs identifiés lors du diagnostic et les partenaires sociaux dans une conférence nationale et ateliers de réflexion. L'objectif est d'engager le plus grand débat en la matière et créer le premier noyau d'un comité national du mouvement d'ESS.
2. **Engager des plaidoyers** de sensibilisation et d'information sur les potentialités du rassemblement des acteurs dans des organes représentatifs afin de recueillir l'adhésion des acteurs et élargir la sphère des parties prenantes ;

Une liste préliminaire des initiatives de réseautage

Sans avoir la prétention de dresser une liste exhaustive des initiatives de regroupement des entreprises d'ESS, fautes d'une cartographie en la matière, nous pouvons citer à titre illustratif les exemples suivants : Union nationale des mutuelles ; PCPA (Programme concerté pluri-acteurs Soyons Actifs/Actives) ; Tounessolidaire ; PLATESS : (Plateforme Tunisienne de l'Économie sociale et solidaire) ; Pôle d'ESS de Jendouba ; Chabaka ; RTESS (Réseau tunisien de l'économie sociale et solidaire) ; Progress (Programme de Ressources de l'ESS), etc.

L'implication des structures d'appui est un facteur clé pour réussir le processus de regroupement des entreprises d'ESS. Il s'agit :

- Des structures publiques
- Des incubateurs d'entrepreneurs sociaux tels que Lab'ess ; iBDA ; Yunus Social Business ; Centre tunisien pour l'entrepreneuriat social, etc.

- Des organismes syndicaux, notamment l'UGTT, l'UTICA et l'UTAP
 - Des acteurs de la société civile en rapport avec l'ESS : l'UNFT (Union Nationale de la Femme Tunisienne), UTSS (Union tunisienne de solidarité sociale) ; l'Association tunisienne des femmes démocrates, la League tunisienne des droits de l'Homme, le forum économique et social, etc.
 - Des organisations internationales.
3. **Inciter et accompagner** les entreprises de l'ESS à s'organiser d'abord par acteur et à l'échelle territoriale ;
 4. **Conclure des conventions** de partenariat avec les structures publiques et des organisations internationales pour appuyer et faciliter la mise en œuvre de la stratégie.

BIBLIOGRAPHIE

- Akram Belhaj Rhouma :
 - Analyse du cadre juridique des coopératives en Tunisie, Alliance Coopérative internationale (ACI)-Afrique, 2019 : <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-03/Tunisia%20Legal%20Framework%20Analysis.pdf> ;
 - Les politiques publiques de l'économie sociale et solidaire et leur rôle dans l'avenir du travail : Le cas de la Tunisie, OIT, 2020. Disponible en deux langues anglaise et française : https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/publications/WCMS_740732/lang--en/index.htm ;
 - La finalisation de la version définitive du projet de loi organique sur l'économie sociale et solidaire, OIT et Présidence du gouvernement, 2019 ;
 - L'amélioration du projet de la loi relative à l'ESS, PCPA, 2020 ;
 - Exposé de motifs et procédures de transformation de la forme juridique d'une société à responsabilité limitée en une coopérative ouvrière de production, UGTT et ACPP, 2020 (en arabe) ;
 - Conception, Statut juridique et Procédure de création d'un Pôle d'ESS dans la région Jendouba, COSPE, 2019 ;
 - « Identification de la structure juridique et du mode de fonctionnement de la chaîne volontaire / Commerce coopératif ou associé des produits agricoles, Groupement Interprofessionnel des Fruits (GIFruits), 2019 ;
 - « Il est temps de systématiser l'économie sociale et solidaire en Tunisie », Leaders, Tunisie, 20 décembre 2018, <https://www.leaders.com.tn/article/26150-il-est-temps-de-systematiser-l-economie-sociale-et-solidaire-en-tunisie-l-exigence-d-instituer-une-politique-publique> ;
 - Les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA en Tunisie : Cadre juridique et Partenariat Public-SMSA, Etude pour le compte du MARHP et CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier avec l'appui de la Commission Européenne, 2018, https://www.iamm.ciheam.org/ress_doc/opac_css/doc_num.php?explnum_id=18219 ;
- Gouvernement, UGTT et l'UTICA, Le contrat social, signé par le

14 janvier 2013 ;

- Hugues Sibille, « Débattre et gagner ensemble la bataille des idées », <https://www.mediatico.fr/laboess/debattre-et-gagner-ensemble-la-bataille-des-idees/>
- ILO, Social and Solidarity Economy and the Future of Work, ITC, 2017, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/--emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf ;
- MARES Hamdi, Le cadre juridique des organisations professionnelles agricoles et de pêche en Tunisie : acquis (forces) et limites (insuffisances) ;
- MARES Hamdi, L'amélioration du cadre juridique et réglementaire relatif aux unités coopératives de production agricole exploitant des terres domaniales agricoles, Ministère de l'agriculture, 2018 ;
- Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, La stratégie de la promotion de l'ESS dans le secteur agricole 2018-2021 ;
- Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par Med Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017, Résumé disponible sur : http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2017/09/Rapport-Etude-Strategique-ESS_Resume.pdf
- Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale, Plan de développement 2016-2020 et note d'orientation du Plan (En arabe), http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2017/06/Volume_Global.pdf ;
- Ministère du tourisme et de l'artisanat et ONAT, Le Plan national de développement de l'artisanat (PNDA) 2017-2020 ;
- Mohamed Larbi Fadhel Moussa, L'État et l'agriculture en Tunisie. Essai sur l'intervention de l'État dans le secteur agricole, CERP de l'université de droit, d'économie et de gestion de Tunis, Préface Yadh Ben Achour, Tunis, 1988 ;
- Tribunal Administratif, 1ère instance, 29 mars 2000, Asaad c/ Gouverneur de Tunis, Aff. n°14582, Rec. p. 103 ;
- UNRISD, Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development. A Position Paper by the United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (TFSSE) 2014, http://unsse.org/wp-content/uploads/2014/08/Position-Paper_TFSSE_Eng1.pdf
- UGTT, Plaidoyer pour la promotion de l'économie sociale et solidaire en Tunisie : Résultats et recommandations, Rapport élaboré par Akram BELHAJ RHOUMA et Lotfi BEN AISSA, avec l'appui du programme PCPA, 2019. En deux langues arabe et français ;