HEINRICH BÖLL STIFTUNG
تونس
تونس

النظام القانوني للمبادر الذاتي في تونس خطوة للانتقال من الاقتصاد غير المنظـــم للاقتصاد المنظم

ÉCONOMIE TRANSFORMATRICE

مسار إعداد مشروع القانون– المصادقة – الأهداف- التحديات

ÉCONOMIE TRANSFORMATRICE

ينـشر مكتـب مؤسسـة هاينريـش بـول بتونـس بالشراكـة مـع المبـادرة التونسـية للعمـل الشـامل، دراسـة بعنـوان «النظـام القانونـي للمبـادر الذاتـي في تونـس - خطـوة للانتقـال مـن الاقتصـاد غـير المنظـم للاقتصـاد المنظـم»

إعداد: عربية صالح - أسماء بن حسن - رانيا حاجي

مراجعة: مكتب Heinrich Böll Stiftung Tunis

التصميم الجرافيكي: Le Monde de Kadar

تم ترخيص هذا العمل بموجب ترخيص
Creative Commons Attribuation-ShareAlike (CC-BY-SA 4.0)
نص الترخيص متاح هنا:
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.fr
الموجز)وليس بديلاً(متاح هنا :
https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.fr

يمكن تنزيل الكتاب مجاناً على الصفحة التالية: https://tn.boell.org/ar

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
تونس
تونس

النظام القانوني للمبادر الذاتي في تونس خطوة للانتقال من الاقتصاد غير المنظم للاقتصاد المنظم

مسار إعداد مشروع القانون – المصادقة – الأهداف – التحديات

قائمة الاختصارات

ACOSS: Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (Actuellement URSSAF: Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'allocations Familiales).
الوكالة المركزية لهياكل الضمان الاجتماعي (حاليا: اتحاد الاستخلاص ومساهمات الضمان الاجتماعي ومنح العائلات).

AFRISTAT: Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne.
مرصد الاقتصاد والاحصاء بإفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

BIT: Bureau International du Travail.
مكتب العمل الدولي.

GIF: Global Fairness Initiative.
المبادرة العالمية للإنصاف.

ILO: International Labour Organization.
منظمة العمل الدولية.

INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques.
المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية.

OECD: Organization for Economic Co-operation and Development.
منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

OIT: Organisation Internationale du Travail.
منظمة العمل الدولية.

ONU: Organisation des Nations unies.
منظمة الأمم المتحدة.

PDC: Partners for Democratic Change.
شركاء من أجل التغيير الديمقراطي.

PNUD: United Nations Development Programme.
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

TILI: Tunisia Inclusive Labor Initiative.
المبادرة التونسية للعمل الشامل.

UAE : Union des Auto-Entrepreneurs.
اتحاد المبادرين الذاتيين.

الفهـــــرس

المقدمـة 6

I- مراحل إعداد مشروع القانون والمصادقة عليه 15

1- الإطار العام الذي يندرج فيه إعداد مشروع القانون 16

2- مراحل إعداد مشروع القانون 18

2.1 - مضمون مرحلة جرد أهم القوانين: (محدودية المنظومة القانونية: دافع أساسي لإعداد مشروع القانون المبادر الذاتي) 19

2.2- مضمون مرحلة دراسة كل من التجربة الفرنسية والمغربية: 22

3- مرحلة المصادقة على مشروع القانون والظروف التي أحاطت بها 30

II - مميزات النظام القانوني للمبادر الذاتي 33

فقرة أولى: مميزات إجرائية وامتيازات خاصة مشجعة للانخراط 34

1- إجراءات مبسطة للإنخراط بنظام المبادر الذاتي 35

1.1 - المستفيدين من نظام المبادر الذاتي 35

1.2- إجراءات مبسطة للإنخراط بنظام المبادر الذاتي 37

2- امتيازات متنوعة وخاصة مشجعة على الانخراط بنظام المبادر الذاتي 40

2.1- امتيازات وإعفاءات خاصة للمنخرطين بنظام المبادر الذاتي 40

2.1.1- امتيازات تتعلق بمقر النشاط 40

2.1.2- امتيازات جبائية واجتماعية مشجعة 41

2.1.3- إعفاءات جبائية واجتماعية بشروط 43

2.2- امتيازات متنوعة ممنوحة في إطار تدخلات الصندوق الوطني للتشغيل لفائدة منخرطي نظام المبادر الذاتي 44

فقرة ثانية: الالتزامات المحمولة على عاتق المبادر الذاتي والشطب من السجل الوطني 46

1- الالتزامات المحمولة على عاتق المبادر الذاتي 47

2- حالات وشروط الشطب من السجل الوطني للمبادر الذاتي 48

الخاتمـة 49

المقدّمـــــة

لئن ألهم «محمد البوعزيزي» أحد باعة مدينة سيدي بوزيد التونسية ثورة 2011 شعارها «شغل حرية كرامة وطنية» بعد إضرام النار في نفسه إثر مواجهة مع شرطية محلية. فإنّه أصبح أيضا رمزا للمبادر الذاتي الناشط بالقطاع غير الرسمي.

ولقد شهدت تونس طيلة السنوات المتتالية لهذه الثورة جملة من الحركات الاحتجاجية للمطالبة بالتشغيل والعدالة الاجتماعية في ظل اقتصاد يطغى عليه العمل غير المنظّم إذ تُفيد معطيات سنة 2012 بأن 1092000 ينشطون بالقطاع غير المنظم.

كما تُفيد نتائج الإحصائيات الصّادرة عن المعهد الوطني للإحصاء بأنّ حوالي 490,000 من أصل حوالي 520,000 ناشط بالقطاع غير المنظم يعملون لحسابهم الخاص بصفة فردية في مجالات الخدمات، الفلاحة الصناعة[1]. أما الأنشطة الاقتصادية المحلية، مثل الحرف اليدوية والخدمات المنزلية كالطّبخ والتنظيف... فتستأثر هي الأخرى، بنسبة هامّة من الأعمال غير الرّسمية[2].

وغالبا ما تكون هذه الأنشطة موسمية[3] أو مُحدّدة الزّمن. مما يعني أن أغلب العاملين بالقطاع غير الرسمي ينشطون بصفة ذاتية ضمن أنشطة صغيرة أو متناهية الصغر[4] ويحاولون فيها المحافظة على دخل عادة ما يكون متدنّيا وضمان استمرار بقائهم في هذه الأنشطة غير الرسمية مواجهين بذلك جملة من التحديات خاصّة في ظل غياب إطار قانوني يُشجّع على المبادرة الفردية والذّاتية. وهذا ما ساهم في ارتفاع نسبة النشاط بالقطاع غير المنظّم وبالتالي اتساع رقعة مجالاته[5] وتفاقم تداعياته على سياسات تونس التّنموية.

---

1. وقائع الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، الاقتصاد في تونس، مقال منشور بتاريخ 18 يونيو 2020، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://fanack.com/ar/tunisia/economy-of-tunisia/
2. نفس المرجع السابق.
3. AFRISTAT : « Evolution internationales dans la mesure du secteur informel et de l'emploi », Note Technique N 1 : cadre conceptuel, février 2010, P. 8. URL :https://www.afristat.org/contenu/ressources/not_tech_secteur_in-formel_emplois_informels_Fr.pdf
4. مروان المعشّر، مارك بيرين، فاضل علي رضا، تدعيم عملية الانتقال في تونس: دور الاصلاحات واسعة النطاق، دراسة منشورة بتاريخ 15 نوفمبر 2016، على موقع مركز مالكوم كير- كارنيغي للشرق الأوسط، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://carnegie-mec.org/2016/11/15/ar-pub-66311
5. ماكس غالين، فهم الاقتصاديات غير الرسمية في شمال أفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية، فريدريش ايبرت، تونس، جوبلية 2018، ص 3. يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/14578.pdf

وبناء على ما تقدّم فقد أصبحت مسألة معالجة الاقتصاد غير المنظم وتوفير العمل اللائق تتموقع صُلب التحديات السياسية والاقتصادية وضمن أهم الملفات التي تصدّرت سياسة الحكومات المتعاقبة في ظل وضع سياسي شهد تقلبات عديدة صاحبه عجز ميزانيات الدولة على تحقيق التنمية المرجوّة[6] فخلال شهر سبتمبر 2016 تشكّلت حكومة وحدة وطنية وضعت ضمن أولوياتها استتباب الأمن وتحسين مناخ ريادة الأعمال وضمان استقرار الاقتصاد الكلي والمالية العامة واستئناف نسق النمو عبر إصلاحاتٍ هيكلية واجتماعية يتمّ القيام بها[7]. ولتحقيق هذه الأهداف، وجهت الحكومة جهودها خلال تلك الفترة نحو العمل التشاركي مع عدد من جمعيات المجتمع المدني (لاسيما تلك المهتمة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية) إذ اعتمدت المقاربة التشاركية أثناء أشغالها المتعلّقة برسم ووضع استراتيجيات وبرامج وأطر تشريعية وتنظيمية متكاملة وذلك في محاولة منها لبناء الأسس الأولى لمسار إرساء نظام يكفل ظروف العمل اللائق خصوصا بالنسبة للعملة غير المهيكلين.

ولقد تجسّد هذا المجهود من خلال اتفاقية التعاون التي تمّ ابرامها سنة 2018 بدعم وإشراف من المبادرة العالمية للإنصاف[8] بين كلّ من وزارة التكوين المهني والتشغيل والجمعية التونسية للتصرف والتوازن الاجتماعي في إطار برنامج المبادرة التونسية للعمل الشامل[9] وذلك لإعداد مشروع قانون يهدف إلى وضع نظام خاص يوفّر امتيازات إجرائية وعمليّة مبسّطة ونظام ضريبي واجتماعي منخفض التعريفة قصد تشجيع الناشطين أو العاملين لذاتهم بالاقتصاد غير المنظم للانخراط في الاقتصاد المنظم.

ولقد أفضى هذا العمل التشاركي الذي امتد على مراحل متعددة وفقا لخطة عمل تمّ تحديدها مسبّقا للغرض إلى إعداد مشروع « قانون المبادر الذاتي » الذي تبنّته فيما بعد الحكومة التونسية وتمت مداولته من قبل مجلس الوزراء على امتداد سنتين تقريبا ليتمّ على إثر ذلك تتويجه بصدور المرسوم عدد 33 لسنة 2020 المؤرخ في 10 جوان 2020 والمتعلق بقانون المبادر الذاتي ونشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية[10].

« و يقصد بالمبادر الذاتي على معنى هذا المرسوم كل شخص طبيعي تونسي الجنسية يمارس بصفة فردية نشاطا في قطاع الصناعة أو الفلاحة أو التجارة أو الخدمات أو الصناعات التقليدية أو الحرف على ألاّ يتجاوز رقم معاملاته السنوي الـ75 ألف دينار... [11] ».

6. إسحاق ديوان، تحدي تونس المقبل: إصلاح الاقتصاد قبل فوات الأوان، بوادر 23 أيلول/ سبتمبر 2019، مبادرة الإصلاح العربي، ص 7.
7. مروان المعشر، مارك بييريني، فاضل علي رضا، مرجع سابق.
8. The GFI promotes a more equitable, sustainable approach to economic development for the world's working poor by advancing fair wages, equal access to markets, and balanced public policy to generate opportunity and end the cycle of poverty. The GFI approach: Engage multiple players – workers, employers, private enterprise and government – to find economic solutions and create economic opportunity. Partner with locally established organizations to have the greatest impact and leave behind lasting results and institutions. Leverage international networks of respected experts, political and social luminaries, trade and finance stakeholders, and business leaders to maximize the inputs and impacts of GFI initiatives..." URL: https://www.devex.com/organizations/global-fairness-initiative-gfi-95776
9. The TILI, a project supported by the U.S. Department of State, is working to facilitate the extension of rights and protections for informal workers and to enable the" transition of Tunisia's informal sector into the real economy. ...Led by...the (GFI)...," TILI:" Toward Economic Inclusion, GIF, TAMSS, PDC, P.1 URL:https://arabtradeunion.org/upload/Transitioning%20Tunisia%E2%80%99s%20Informal%20Workers%20into%20the%20Formal%20Economy.pdf
للمزيد الإطلاع على أنشطة وأعمال برنامج المبادرة التونسية للعمل الشامل يراجع الرابط الالكتروني التالي:https://www.globalfairness.org/our-work/our-programs/tunisia-inclusive-labor-initiative
10. منشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 54 لسنة 2020 المؤرخ في 10 جوان 2020، ص ص 1420-1417. (يراجع الملحق عدد 1).
11. الفصل 2 من مرسوم من رئيس الحكومة عدد 33 لسنة 2020 المتعلق بنظام المبادر الذاتي.

إن أحكام هذا المرسوم فتحت المجال أمام المبادرة الخاصة الفردية التي من الواضح انها ستكون لها اهمية صلب الأطر التشريعية والترتيبية التونسية وستعزز مناخا قانونيا ملائما للمبادرين الذاتيين على اختلاف قطاعات نشاطهم بما يضمن لهم ممارسة عملهم في إطار يكرّس حقوقهم وفق نظام خاص يخول لهم جملة من الامتيازات ويُحدّد لهم كذلك مجموعة من الواجبات[12].

هذا بالإضافة إلى مساهمته في دعم جهود الدولة من اجل تحقيق العديد من الأهداف لعلّ أبرزها بناء القواعد الأساسية لإرساء مسار انتقال الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم[13].

وانه يتعين علينا قبل الخوض في إبراز أهمية النظام القانوني للمبادر الذاتي وخصائصه من خلال المرسوم عدد33 لسنة 2020 وغيره من الأُطُر القانونية ذات الصّلة، تعريف المفاهيم التالية: القطاع غير الرسمي والاقتصاد غير المنظم وإعطاء لمحة حول أبرز سمات وآثار كل منهما ولابد من الإشارة في هذا السّياق إلى أنه غالبا ما يقع الخلط بين هذين المصطلحين باعتبار القطاع غير الرسمي أو غير المنظم هو نفسه الاقتصاد غير المنظم[14].

كبقية بلدان العالم تواجه تونس منذ سنوات عدّة تفشي ظاهرة العمل في كل من القطاع غير الرسمي والاقتصاد غير المنظم. ولكن بداية الاهتمام الفعلي بظاهرة القطاع غير الرسمي بتونس بدأت في أواخر سنة 1970[15] ليشتد الجدل والاهتمام بهذه الظاهرة ومحاولة مكافحتها في أواسط سنة 1990 خاصة من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومصالح الضرائب[16]. إذ واجهت هذه الهياكل تداعيات هذه الظاهرة خاصة على مستوى مواردها الضريبية والمالية وعلى السياسات التنموية للدولة عموما حيث وجدت السلطات الحكومية في تونس نفسها في مواجهة جملة من التحديات لعل أبرزها اتساع مجال أنشطة القطاع غير الرسمي أو غير المنظم مما زاد في صعوبة تحديد حجمه وسماته خاصة في ظل عدم وضوح المفاهيم الاصطلاحية والاحصائية طيلة هذه السنوات[17] الأمر الذي حد من تشخيصه ومحاولة ضبط آليات ناجعة للتّقليص منه حتى أنّ أغلب المحاولات التي بذلت كانت تقتصر فقط على وصف للأنشطة دون الوصول إلى تعريف دقيق[18] لكل من مفهوم القطاع غير الرسمي والاقتصاد غير المنظم.

ولقد ظهر مصطلح القطاع غير الرسمي أو غير المنظم لأوّل مرة في سبتمبر سنة 1971 بإحدى المؤتمرات المنظمة «حول البطالة بإفريقيا»[19] ومن ثم اعتمدت منظمة العمل الدولية هذا المصطلح في تقرير لها حول «كينيا» سنة 1972 وقد حدّدت في تعريفها لهذا المصطلح توفّر السّبع العناصر التّالية:

1- سهولة الدخول للنشاط.
2- الاعتماد على الموارد الذاتية.
3- الصّبغة العائلية للمؤسّسة.
4- محدودية أنشطة المؤسّسة.
5- ارتكاز تقنيات المؤسّسة على اليد العاملة بالأساس.
6- اكتساب مهارات خارج النظام المدرسي الرسمي.
7- الاتّجاه نحو الأسواق غير المنظمة.

هذا وقد قدمت منظمة العمل الدولية خلال سنة 1993 تعريفا للقطاع غير الرسمي على أنه:« يتشكل عموما من وحدات تعنى بإنتاج السلع أو الخدمات وذلك بهدف أوّلي يتمثل في إيجاد العمل والدخل للعاملين

12. « يهدف هذا المرسوم إلى وضع نظام خاص بالمبادر الذاتي وضبط الامتيازات المخولة له والواجبات المحمولة عليه على المستوى الجبائي والاجتماعي». الفصل 1 من المرسوم سابق الإشارة.
13. وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع قانون المبادر الذاتي، ص 3.
14. Claude de Miras : « LE «SECTEUR INFORMEL»: UNE NOTION FORTE OU UN CONCEPT MOU ? LA Fausse Question », Aout 1998, P2. URL : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/carton01/27165.pdf .
15. BIT : « La jeunesse tunisienne et l'économie informelle », OIT, Genève, Suisse, 2015, p.45 . URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_444912.pdf
16. Ibid.
17. سامي بوصيدة، إحتساب مساهمة الاقتصاد الخفي في الاقتصاد الوطني التونسي، ورقة عمل مذكرات وتحاليل المعهد عدد 57 ديسمبر 2019، المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية، الإدارة المركزية للدراسات الاقتصادية، تونس، ص 2.
18. المرجع السابق، ص 3.
20. Claude de Miras, Op.cit, p. 9

المعنيين وغالبا ما تكون هذه الوحدات صغيرة الحجم وتدار بمستوى متدن من التنظيم، مع تقسيم عمل بينهما كعاملي إنتاج. أما علاقات العمل إن وجدت فإنما تقوم على أساس العمل العرضي أو القرابة أو العلاقات الشخصية والاجتماعية وليس على أساس ترتيبات تعاقدية ذات ضمانات رسمية[20] .»

من جهة أخرى فإنّ مسألة تحديد العاملين أو الناشطين بالقطاع غير الرسمي تشهد هي أيضا صعوبة وذلك نظرا لتنوّع المستجدات والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في هذا المجال واختلافها كذلك من بلد لآخر ومن قطاع لآخر إضافة إلى إمكانية بروز فئات جديدة ناشطة به.

ولكن بالرّغم من هذه الصّعوبة فإن منظمة العمل الدولية قامت خلال سنة 2003 بتعريف الناشطين أو العاملين بوظائف بالقطاع غير الرسمي وذلك كالتالي: «يضم القطاع غير المنظم العدد الكُلّي للوظائف غير المنظمة سواء كانت تُمارس طُلب منشآت القطاع المنظم أو بمنشآت القطاع غير المنظم أو كذلك داخل الأسر المعيشية خلال فترة زمنية مرجعية معينة. ويشمل القطاع غير المنظم أنواع الوظائف التالية:

أ- العاملون لحسابهم الخاص الملتحقون بالعمل في منشآتهم الخاصة في القطاع غير المنظم.
ب- أصحاب العمل الملتحقون بعمل في منشآتهم الخاصة في القطاع الخاص غير المنظم.
ج- العاملون المساهمون من أفراد الأسرة بغض النظر ما إذا كانوا يعملون في منشآت القطاع المنظم أو غير المنظم.
د- أعضاء التعاونيات غير المنظمة للمنتجين.
ه- المستخدمون الذين يشغلون وظائف غير منظمة إما في منشآت القطاع المنظم أو في منشآت القطاع غير المنظم كالعاملين المنزليين بأجر لدى الأسر المعيشية وينبغي هنا استثناء من العمل غير المنظم الذين يشغلون وظائف منظمة في منشآت القطاع غير المنظم هذا إن وجدوا.
و- العاملون لحسابهم الخاص الذين يقومون بإنتاج السلع حصرا للاستعمال النهائي من قبل أسرهم المعيشية إن اعتبروا ملتحقين بعمل .» [21]

وإن كان ما سبق بسطه، تعريفا للقطاع غير الرسمي مع تحديد عناصره وضبط قائمة لأبرز الناشطين به سواء من عمال أو وحدات اقتصادية... فإن السؤال الذي يطرح: ما الفرق بينه وبين الاقتصاد غير المنظم؟ وما طبيعة العلاقة بينهما؟

إنّ تحديد الفرق والعلاقة بين القطاع غير الرسمي والاقتصاد غير المُنظّم يستوجب منا أيضا تحديد مفهوم هذا الأخير.

يوجد العديد من التسميات لظاهرة الاقتصاد غير المنظم والتي من بينها مسميات الاقتصاد غير الرّسمي أو اقتصاد الظلّ أو الاقتصاد الأسود أو الاقتصاد الشفلي أو الاقتصاد الثاني أو الاقتصاد غير المُسجّل أو الاقتصاد غير المُهيكل.... وتميل المؤسسات الدولية ومُعظم المختصّين إلى تسميته الاقتصاد غير الرسمي أو غير المنظم وفي هذه الورقة سيتم اعتماد مصطلح الاقتصاد غير المنظم.

ولقد قدمت منظمة العمل الدولية من خلال التوصية عدد 204 لسنة 2015[22] مفهوما لمصطلح «الاقتصاد غير المنظم بوصفه» يشير إلى جميع الانشطة الاقتصادية التي يمارسها العمال والوحدات الاقتصادية الذين لا تشملهم في القانون أو في الممارسات الترتيبات النظامية سواء كُلّيا أو على نحو كافي...»

---

20. ILO: Resolution concerning statistics of employment in the informal sector, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians (January 1993).
URL: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf

21. منظمة العمل الدولية، نوع الجنس، العمل، الاقتصاد غير المنظم، المكتب الإقليمي للدول العربية، مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث "كوثر"، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2009، ص 41. والتعريف باللغة الانجليزية يراجع:
-2003a. Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adopted by the Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (November - December 2003).

22. توصية رقم 204 لسنة 2015 بشأن الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم. يراجع الرابط الالكتروني التالي:https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_386775.pdf

ولقد حددت أيضا التوصية مفهوما لمصطلح « الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد غير المنظم[23]» وذلك كما يلي: « ... الوحدات التي تستخدم اليد العاملة المأجورة، الوحدات التي يمتلكها أفرادا يعملون لحسابهم الخاص، إما وحدهم أو بمساعدة عمال مساهمين من أفراد الأسرة. التعاونيات ووحدات الاقتصاد الاجتماعي والتضامني.»

استنادا إلى ما سبق يمكن أن نستنتج أن الاقتصاد غير المنظم هو حصيلة أو جملة الأنشطة المختلفة التي يمارسها عمال أو وحدات اقتصادية... أساسا في القطاع غير الرسمي والتي لا تخضع للتشريعات والتراتيب الجاري بها العمل وبالتالي لا تخضع للرقابة الحكومية ولا تدخل عائداته في حسابات الناتج الوطني الإجمالي.

لذلك ظل النشاط في القطاع غير الرسمي في مختلف تجارب البلدان ومن بينها تونس مجالا قد يختاره الأفراد وأصحاب المشاريع لممارسة نشاطهم فيه إما لتجنّب دفع الضرائب والمساهمات الاجتماعية أو لتفادي الالتزام بالمعايير ومتطلبات ترخيص النشاط أو باعتباره مجالا أكثر أمانا يسمح لهؤلاء الأفراد ممارسة الأنشطة غير الرسمية نظرا لعدم امتلاكهم المهارات والمستوى التعليمي الكافيان للعمل بالقطاع الرسمي أو أيضا أن يكونون في مستوى فقر يحول دون حصولهم على الخدمات العامة والخدمات المالية[24].

إلا أنّ هذه الأسباب ليست الأساسية وراء استقطاب القطاع غير الرسمي لليد العاملة النشيطة بنسبة هامة. إذ توجد أسباب أخرى لا تقل أهمية أيضا تعيق مبادرة الأفراد على بعث مشاريعهم الذاتية أو الصغرى في القطاع الرسمي من بينها عدم توفر أطر تشريعية مشجّعة على ذلك بالإضافة إلى غياب نظام ضريبي منخفض ونظام حماية اجتماعية داعم للفئات ذات دخل منخفض، هذا إلى جانب البيروقراطية المفرطة وتداخل مؤسسات الإشراف وتعددها لاسيما في ظل غياب منصات الرقمنة التي تتيح سهولة وبساطة الإجراءات وسرعة انتقال العاملين بالقطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم[25].

وبطبيعة الحال تشكل جميع الأسباب سابقة الذكر عائقا أمام العاملين بالقطاع غير المنظم خاصة منهم أصحاب المشاريع الصغرى أو متناهية الصغر[26] للحصول على تمويلات لمشاريعهم من قروض أو منح أو امتيازات... فعدم توفر التمويل المالي يعتبر قيدا أساسيا ويتسبب في تضييق فرص نجاح ونمو مشاريعهم ويبرز التقرير السنوي للشركة التونسية للضمان لسنة 2016 صعوبة النفاذ إلى التمويل في تونس حيث بلغت قيمة القروض الصغرى المسندة1,12% من مجموع القروض المسندة للمؤسسات سنة 2015[27] .

ولذلك يفضل العاملون مجبرين لا مخيرين النشاط في القطاع غير المنظم. ولقد أثبتت التجارب بمختلف البلدان أن هذا القطاع يعتبر معينا هاما للتشغيل الذاتي ولأصحاب المشاريع الميكروية[28] باعتباره يساهم في حل أزمة البطالة للباحثين عن إيجاد فرص تمكنهم من تحسين دخلهم وتوفير حاجياتهم الأساسية بالإضافة للمساهمة في الناتج الداخلي الخام.

23 . نفس المرجع السابق.
24. كورين ديليشا، ليانـدرو ميدينا، ما هو الاقتصاد غير الرسمي ؟، التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، ديسمبر 2020، ص 54. يراجع الرابط الالكتروني التالي:https:// www.imf.org/external/arabic/pubs/ft/fandd/2020/12/pdf/basics.pdf
25 . المرجع السابق، ص 55.
26 . مروان المعشر، مارك بيريني، فاضل علي رضا، مرجع سابق، يراجع الرابط الالكتروني التالي:https://carnegie-mec.org/2016/11/15/ar-pub-66311
27 . وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع قانون المبادر الذاتي، الجمهورية التونسية، ص 6.
28 . وزارة التكوين المهني والتشغيل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2013- 2017، الجمهورية التونسية، ص 101.

إذ تشير مثلا «التقديرات المتوفرة إلى أن القطاع غير المنظم في تونس ساهم سنة 2010 بنسبة 38% في الناتج الداخلي الخام وشغل 53,5 % من اليد العاملة ويمثل الذكور الأغلبية والشريحة العمرية المشتغلة بالقطاع بين 25 و54 سنة أغلبهم غير متحصلين على شهادات عليا وتتركز هذه الأنشطة في قطاعات البناء والصناعة والتجارة والنقل والفلاحة[29].»

غير أن تداعيات القطاع غير المنظم كبيرة ولا تؤثر فقط على تنامي الاقتصاد غير المنظم وعلى السياسات التنموية والاقتصادية للدولة فحسب بل إنها تأثر سلبا كذلك على العاملين غير المنظمين على اختلافهم واختلاف قطاعات نشاطهم. فهم عرضة للسقوط في دائرة الفقر نظرا لكون أنشطتهم ومشاريعهم مهددة بجملة من المخاطر من الممكن أن تفشل في أية لحظة خاصة في ظل افتقارهم إلى عقود رسمية وحماية اجتماعية، بالإضافة إلى تدني أجورهم هذا حتى ولو كانوا يتمتعون بمهارات وقدرات تجعلهم ينجزون أنشطة ذات جودة وقيمة مضافة أفضل من العاملين بالقطاع المنظم. هذا وتعاني فئة النساء خاصة من عدم المساواة وتدني أجورهن مقارنة بفئة الرجال في نفس القطاع غير المنظم[30].. وبعض العاملين سواء نساء أو رجال هم عرضة لمخاطر أخرى كالاستغلال المفرط لجهودهم لساعات طويلة في ظروف عمل غير لائقة لا تحترم قانون الشغل[31] ولا تكفل لهم أدنى حقوقهم تجعلهم عرضة للطرد التعسفي في أي وقت...

وللحد من العمالة غير المنظمة عن طريق خفض تكلفة الانتقال إلى الاقتصاد المنظم من خلال تهيئة بيئة تمكينية سياسية وقانونية تقلل من العوائق القائمة وتحمي حقوق العمال وتزيد الفوائد التي تجني من الانضمام إلى القطاع المنظم لاسيما وأن القطاع غير المنظم في تونس يتميز بأن أغلب الأنشطة قائمة على مبادرة ذاتية محدودة الموارد المالية المستثمرة فقد جاء القانون الخاص بالمبادر الذاتي كحل خاصة وأن هذا النظام القانوني قد أثبت فاعليته في تحقيق الانتقال من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم بأكثر من دولة تبنت هذه التجربة نخص بالذكر منها: الولايات المتحدة الأمريكية[32] وكندا[33] والسينغال[34] ... كذلك فرنسا[35] والمغرب[36] وهاتين التجربتين الأخيرتين شكلتا نموذجا ناجحا استأنست به لجنة الصياغة في تونس لإعداد مشروع قانون المبادر الذاتي.

تنامي الاقتصاد غير المنظم يأثر سلبا كذلك على العاملين غير المنظمين

29. المرجع السابق، ص 102
30. أليساندراباجك، تونس كورونا تزيد أوضاع النساء الريفيات سوءا، مقال منشور بتاريخ 25 نوفمبر 2020، على موقع مبادرة الاصلاح العربي، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.arab-reform.net/ar/publication/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D9%88%D9%83%D9%88%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%A7-%D8%AA%D8%B2%D9%8A%D8%AF-%D8%A3%D9%88%D8%B6%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D8%B1%D9%8A%D9%81%D9%8A%D8%A7%D8%AA-%D8%B3%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B0%D9%8A%D9%86-%D9%8A%D8%B9%D9%85%D9%84%D9%88%D9%86-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B7%D8%A7%D8%B9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85/
31. فاتن مبارك، المرأة الريفية في تونس العمل غير المهيكل ومعضلة التأنيث، مقال منشور بتاريخ2020/02/16، على موقع السفير العربي. يراجع الرابط الالكتروني التالي:https://assafirarabi.com/ar/16/02/2020/29156/
32. « Sole Proprietorship : Comment Obtenir Le Statut D'auto-Entrepreneur Aux Usa ? ». 1 / 09/2015. URL :https://investir.us/09/01/sole-proprietorship-obte-nir-statut-dauto-entrepreneur-aux-usa/
33. OECD:" Entrepreneurship at a Glance 2016", OECD Publishing, Paris. P.16. URL:https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/entrepreneur_aag-2016-en.pdf?expires=1633197629&id=id&accname=guest&checksum=668F8BA7849C700F2D62B59DC4B60EF8
34. Félix Zogning, Ahmadou Aly Mbaye, Marie-Thérèse Um-Ngouem : « L'économie informelle, l'entrepreneuriat et l'emploi » JFD édition, Montréal (Québec), Canada, 2017, p.530 et suivant.
35. Pierre Deprost, Philippe Laffon et Dorothée Imraud :« Evaluation du régime de l'auto-entrepreneur », rapport, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales, Avril 2013, p1..URL:https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000225.pdf
36. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المقاولة الذاتية رافعة للتنمية وإدماج القطاع غير المنظم، تقرير إحالة ذاتية رقم 27/2016، اللجنة الدائمة المكلفة بالتشغيل والعلاقة المهنية، المملكة المغربية، 2016، ص 54- 68.

الإشكاليـــــة

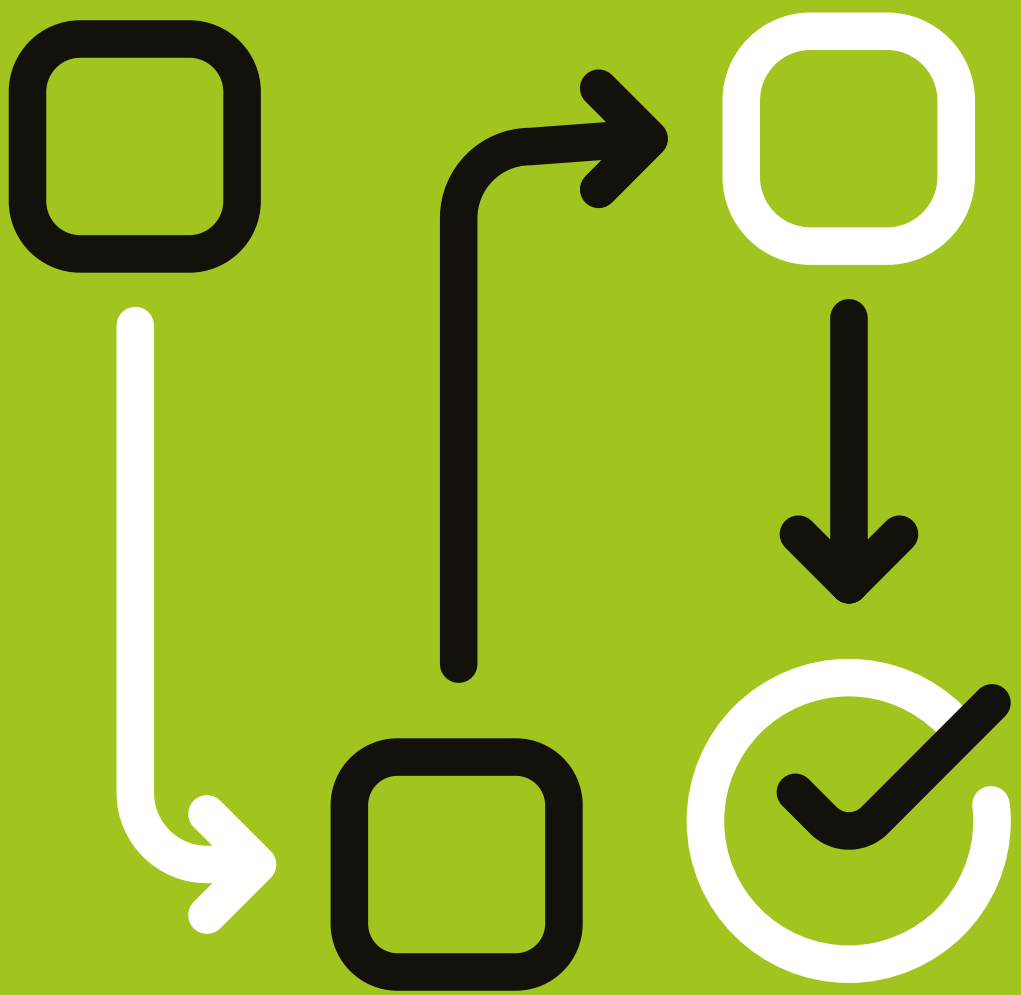
استنادا إلى ما سبق، يمكن لنا أن نطرح الأسئلة التالية:

ما هي مميزات النظام القانوني للمبادر الذاتي؟

وكيف لها أن تساهم في الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم؟

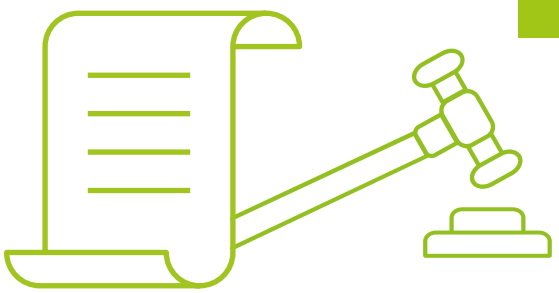
هـذا بالإضافـة إلى عـدد مـن الأسـئلة المتفرعـة الـتي سـنحاول الإجابـة عنهـا في ثنايـا هـذا البحـث.

إن الإجابـة عـن هـذه الأسـئلة تقتـضي منّـا قبـل كلّ شيء اسـتعراض مختلـف المراحـل الـتي مـرّت بهـا أشـغال إعـداد مـشروع قانـون المبـادر الذاتـي والظـروف الـتي أفضـت إلى إقـراره بمقتـضى مرسـوم مـن رئيـس الحكومـة (I) ومـن ثمـة القيـام في الجّـزء الثّانـي بعـرض مميـزات هـذا النظـام القانونـي الـتي ستسـاهم في تحقيـق الأهـداف المرجـوة منـه والتحديـات الـتي يمكـن أن تعيـق فاعليتـه مـع التطـرق إلى التجـارب المقارنـة كلّمـا اقتضـت الـضّرورة ذلـك (II).



I - مراحل إعداد مشروع القانون والمصادقة عليه

قبل تسليط الضوء وإبراز أهم المراحل التي مر بها إعداد مشروع القانون (2) وبيان الظروف التي ساهمت في المصادقة عليه بعد مرور سنتين من إعداده (3) يجب أولا تحديد الإطار العام الذي اندرج ضمنه إعداد مشروع القانون وقد تمثّل هذا الإطار في جملة من الأسس المختلفة والقواعد المتنوّعة تشكّلت لتصبح فيما بعد أرضية مناسبة للانطلاق في فكرة إعداد مشروع القانون (1).



1- الإطار العام الذي يندرج فيه إعداد مشروع القانون

تضافرت العديد من العوامل المتنوعة لتشكل الأرضية المناسبة للانطلاق في إعداد مشروع قانون خاص بالمبادر الذاتي من أبرزها الدور الهام الذي لعبه المجتمع المدني منذ 2011 في تكثيف النشاط حول تكريس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وذلك على غرار برنامج المبادرة التونسية للعمل الشامل الذي دأب منذ سنة 2012[37]، على الاشتغال على القطاع غير المنظم في تونس وتشخيصه من حيث تحديد طبيعة الأنشطة الممارسة وأبرز القطاعات المستقطبة لليد العاملة النشيطة وكذلك من حيث رصد ظروف العمل الصعبة وتحدّيات عملية الانتقال للنشاط بالقطاع المنظم....

وقد توصّل هذا البرنامج إلى حقيقة تتمثّل في ضرورة إرساء أولى خطوات الانتقال من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم عبر إقرار نظام قانوني خاص يشجع المبادرة الفردية ويبسط الإجراءات الإدارية بعيدا عن البيروقراطية ويخفف الأعباء الجبائية ومساهمات الضمان الاجتماعي.

ومن جهتها فتحت وزارة التكوين المهني والتشغيل خلال سنة 2016[38] المجال للتّشاور والتّوافق المشترك حول قضايا التشغيل في أشغال إعداد الإستراتيجية الوطنية للتشغيل وتحديد الآليّات الضرورية لتحسين تشغيليّة الباحثين عن الشّغل والتي من بينها مراجعة البرامج النشيطة للتشغيل وتقييمها وتبسيط إجراءاتها حتى تستجيب لحاجيات المؤسسات الاقتصادية لليد العاملة المختصة ولتطلعات طالبي الشغل وبالتالي تضمن الملائمة بين العرض والطلب. وقد كان هذا الانفتاح الذي قامت به الوزارة فرصة للقائمين على برنامج المبادرة التونسية للعمل الشامل وُفّق في استثمارها ليبادر ويطرح برنامج تعاون مع وزارة التكوين المهني والتشغيل تجسّد في إبرام اتفاقية بين الطرفين في إطار تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للمبادرة الخاصة[39] لقصد العمل على اتخاذ مجموعة من التدابير والإجراءات لدفع التشغيل ونسق إحداث المشاريع والحد من ظاهرة العمل غير المنظم وذلك من خلال:

- تخفيف الأعباء الجبائية والاجتماعية أمام الباعثين،
- إحداث إطار قانوني شامل يمكن من استيعاب الناشطين في القطاع غير المنظم[40].

ويندرج إعداد مشروع القانون في إطار تكريس ما نصّ عليه دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014 وخاصة في فصوله 8 و10 و40 التي تكفل حقّ العمل لكل مواطن ومواطنة في ظروف لائقة وتنمية قدرات الشباب وتوسيع إسهامهم في التنمية الاجتماعية والاقتصادية من ناحية وما يفرضه الدستور من واجبات أهمها أداء الضريبة وتحمل التكاليف العامة وفق نظام عادل ومنصف وعبر آليات تضمن استخلاصها ومقاومة التهرب الجبائي[41] .

37. TILI:" Toward Economic Inclusion", op.cit, p.4.
38. وزارة التكوين المهني للتشغيل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، يراجع الموقع الرسمي للوزارة على الرابط الالكتروني التالي: http://www.emploi.gov.tn/ar/4/alastratyjyt-alwtnyt-lltshghyl
39. وزارة التكوين المهني للتشغيل، الاستراتيجية الوطنية للمبادرة الخاصة، يراجع الموقع الرسمي للوزارة على الرابط الالكتروني التالي:http://www.emploi.gov.tn/ar/3/alastratyjyt-alwtnyt-llmbadrt-alkhast
40. وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع قانون المبادر الذاتي، ص 5 و6.
41. المرجع السابق، ص 2.

كما يندرج هذا المشروع في إطار تفعيل السّياسات العامّة للدولة الرّامية خاصّة إلى تسريع نسق النمو لتحقيق أهداف التّنميّة والتشغيل وذلك من خلال:

- وضع الآليات والبرامج الكفيلة بإدماج النشاط الاقتصادي الموازي واتخاذ الإجراءات التي تمكن من استيعاب الموارد المالية المتداولة بالسوق الموازية (بالدينار والعملة الأجنبيّة) بما يوفر موارد إضافية لميزانية الدولة وكذلك لتمويل الاقتصاد.
- اتخاذ إجراءات استثنائية لتيسير الخدمات الإدارية وذلك بإعطاء الأولوية لرقمنة الإدارة وتعصيرها وتطوير الخدمات الإدارية مع الاستئناس بالتجارب الرائدة في ذلك واتخاذ تدابير استثنائية لتبسيط الإجراءات الإدارية في المجال الاقتصادي والتنموي.
- اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتوجيه رسائل قوية للشباب من شأنها أن تُعطيهم الأمل في المستقبل[42] .

من جهته نصّ العقد الاجتماعي لسنة 2014 في محوري النمو الاقتصادي والتنمية الجهوية على ضرورة دعم العمل المستقل المنظم وتيسير النفاذ إلى مصادر التمويل مؤكّدا في ذلك على ضرورة الانتقال التدريجي من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم والحرص على تنظيم التدريب المهني في هذا المجال[43] .

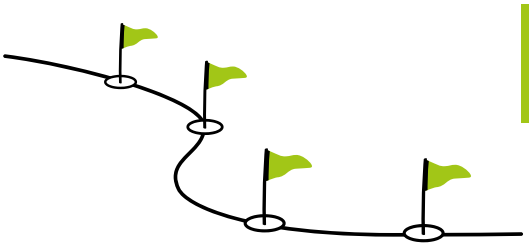
وهو ما تم التأكيد عليه مُجدّدا خلال إعلان رئيس الحكومة سنة 2018 «كسنة للتشغيل» باعتباره الدافع الأساسي للتنمية والعدالة الاجتماعية[44] .

من بين العوامل الأخرى التي شكّلت الأرضية المناسبة للانطلاق في إعداد مشروع قانون خاص بالمبادر الذاتي، نجدُ إطار تفعيل توجهات المخطط الخماسي للتنمية 2016-2020 التي تؤكد على ضرورة التوظيف الأمثل للموارد المالية وترشيدها لتمويل المشاريع الصغرى والمؤسسات الصغرى والمتوسطة وذلك بإحداث مواطن الشغل بالإضافة إلى مزيد دعم التنمية الجهوية لإضفاء نفس جديد لبعث المشاريع عبر تسريع نسق الإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى تحسين مناخ الأعمال من خلال تبسيط الإجراءات وإصلاح منظومة الجباية والتمويل وتوسيع قاعدة المنخرطين في التغطية الاجتماعية والقضاء على الاقتصاد غير المنظم[45] .

عامل آخر من العوامل التي شكلت الأرضية المناسبة للانطلاق في إعداد مشروع قانون المبادر الذاتي هو ضرورة إيفاء الدولة التونسية لتعهداتها والتزاماتها إزاء الشركاء الماليين والدوليين[46] وخاصة تلك المندرجة ضمن أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة وخاصة الهدف المتمثل في تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام والعمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع [47].

كلّ هذه العوامل شكّلت الإطار العام الذي اندرج ضمنه إعداد مشروع قانون المبادر الذاتي ليكون بذلك فيما بعد إحدى آليات تحقيق الهدف المشترك للانتقال من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي.

42. المرجع السابق، ص 3.
43. نفس المرجع السابق.
44. نفس المرجع السابق.
45. نفس المرجع السابق.
46. المرجع السابق، ص 4.
47. نفس المرجع السابق.



2- مراحل إعداد مشروع القانون

إن كان الانطلاق الفعلي في إعداد مشروع القانون قد تم بموجب اتفاقية التعاون التي تمّ ابرامها بين وزارة التكوين المهني والتشغيل و برنامج المبادرة التونسية للعمل الشامل فإنّه لا بُدّ من الإقرار بأن إعداد مشروع هذا القانون قد تم في إطار مقاربة جديدة معتمدة لصياغة مشاريع النصوص القانونية وذلك وفق منهجية عمل تشاركية مُحدّدة ومتعددة الأطراف جمعت إلى جانب طرفي اتفاقية التعاون مختلف الهياكل الإدارية والفنّية المتدخلة من وزرات ومصالح حكومية ومكونات من المجتمع المدني التونسي[48] وطبقا لهذه المنهجية فقد تمّ أوّلا الإعلان عن انطلاق أشغال إعداد الإطار القانوني للمبادر الذاتي بتاريخ 03 نوفمبر 2017 للتوصّل في مرحلة أخرى لنسخة توافقية من مشروع هذا القانون.

وقبل بداية اعداد مشروع القانون تمت استشارة مجموعة من العملة غير المهيكلتين من قطاعات مختلفة (حوالي الالف) لتحديد اهم الحواجز الاجرائية والمالية والجبائية... التي تعيق الانتقال الى المنظومة المهيكلة ورصد انتظاراهم من القانون المزمع اعداده.

وأثناء أشغال إعداد مشروع القانون تم بتاريخ 09 نوفمبر 2017 تكوين فريق عمل متعدد الأطراف والاختصاصات يشمل ممثلين عن مختلف الوزارات والإدارات ذات العلاقة وممثلين عن المجتمع المدني كما تمّ تركيز فريق خبراء للتكوين والمرافقة وتكوين لجنة صياغة[49] تولّت فيما بعد تنظيم ورشة عمل أيّام 6 و7 و8 ديسمبر 2017[50] خُصّصت للنقاش والتفكير حول الخيارات الأساسية في علاقة بالملامح الكبرى لمشروع القانون ومحاوره الأساسية.

وقد تضمنت مراحل إعداد مشروع القانون مرحلة لجرد القوانين (1.2) وأخرى لدراسة كل من التجربة المغربية والفرنسية لاستخلاص الدّروس منها وتفادي واستباق الاشكاليات التي كشفتها هذه التجارب (2.2).

ومن المهم أن نتولى تحليل مضمون كل من هاتين التجربتين بشيء من التفصيل نظرا لأهميتهما في بلورة المشروع القانوني المتعلق بالمبادر الذاتي في تونس.

هذا وقد تُوّجت المجهودات التي بذلتها لجنة الصياغة خلال مختلف المراحل بالوصول في وقت قياسي إلى إعداد الصيغة الأولية من مشروع القانون ووثيقة شرح الأسباب مع النقاش للتوصل لصيغة توافقية وذلك بتاريخ 24 و25 و26 جانفي 2018 [51].

وقد تمّ ختم أعمال فريق العمل خلال ندوة وطنية نُظّمت يوم02 فيفري 2018 حول مشروع قانون المبادر الذاتي تحت إشراف وزير التكوين المهني والتشغيل بمشاركة جميع الأطراف المتدخلة وبحضور خبراء دوليين[52] .

48. المرجع السابق، ص 1.
49. المرجع السابق، ص 2.
50. نفس المرجع السابق.
51. نفس المرجع السابق.
52. نفس المرجع السابق.

1.2- مضمون مرحلة جرد أهم القوانين: (محدودية المنظومة القانونية: دافع أساسي لإعداد مشروع القانون المبادر الذاتي)

عملت لجنة الصياغة على تنظيم جلستي عمل بتاريخ 14 ديسمبر 2017 و5 جانفي 2018 خُصّصت لجرد مجموعة من القوانين المرجعية ذات العلاقة لإعداد مشروع القانون[53] والاتفاق حول الخطوط العريضة لوثيقة شرح الأسباب.

حيث أنه وبعد ما يقارب عشر سنوات آنذاك منذ اندلاع الثورة ومطلب التشغيل ظلّ يتصدّر مطالب الشعب فقد عجزت الحكومات المتعاقبة عن فهم متطلبات السوق والاستثمار في البنية الأساسية المحفزة للقطاع الخاص والمبادرة الذاتية[54] . ويعود السّبب الرئيسي وراء ذلك لعدم فاعلية المنظومة القانونية بالأساس على دفع المبادرة الذاتية. لذلك ركزت لجنة صياغة إعداد مشروع قانون المبادرة الذاتية على أهمية مرحلة جرد جملة من القوانين المرجعية ذات العلاقة.

فبالرّغم من الأطر التشريعية والترتيبية التي أقرتها الدولة لتحفيز وتشجيع المبادرة الفردية الخاصة وأهميتها القانونية والاجرائية والمؤسساتية إلا أنها مازالت غير قادرة على دفع المبادرة الفردية عموما والانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم خصوصا ولذلك وجب التوقّف عندها[55].

ولعل الأمر عدد 2475 لسنة 2000 والمتعلق بالإجراء الموحد لبعث المشاريع المنقح بالأمر عدد 733 لسنة 2008 الذي نص على فئة الباعثين الفرديين يعتبر من بين الأحكام الترتيبية التي تشجع على المبادرة الذاتية الخاصة. ففئة الباعثين الفرديين تم ضبطها بمقتضى الأمر عدد 172 لسنة 2008 المؤرخ في 22 جانفي 2008 المتعلق بتنقيح الأمر عدد 1166 لسنة 1995 المؤرخ في 3 جويلية 1995 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي للعملة غير الاجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي والذي ضبط إجراءات تأجيل دفع مساهمات الضمان الاجتماعي وخلاصها دون توظيف خطايا تأخير وتتمثل هذه الفئة فيما يلي:

الباعثون المنصوص عليهم بمجلة تشجيع الاستثمارات الصادرة بمقتضى القانون عدد 120 لسنة 1993 التي نصّت في فصلها 44: يُعتبر باعثين جددا الأشخاص الطبيعيون من ذوي الجنسية التونسية المستثمرون بصفة فردية أو في صلب شركات والذين:

- لهم الخبرة والمؤهلات اللازمة،
- يتحملون مسؤولية التصرف في المشروع بصفة شخصية وكامل الوقت،
- لا يملكون قدرا كافيا من المنقولات والعقارات الخاصة بهم،
- ينجزون لفائدتهم أول مشروع استثمار.

كما يعتبر باعثون جددا في ميدان الفلاحة والصيد البحري:

- أبناء الفلاحين والصيادين والبحريين الذين لا يتجاوز عمرهم 40 سنة والذين يتعاطون نشاطهم الرئيسي في ميدان الفلاحة أو الصيد البحري،
- الشبان الذين لا يتجاوز عمرهم 40 سنة والذين يتعاطون نشاطهم الرئيسي في ميدان الفلاحة أو الصيد البحري،
- الشبان الذين لا يتجاوز عمرهم 40 سنة والذين يمارسون الفلاحة والصيد البحري أو اكتسبوا تجربة في أحد هذين النشاطين،
- الفنيون حاملو الشهادات من التعليم أو التكوين في الفلاحة أو في الصيد البحري.
- الباعثون الجدد حاملو الشهادات العليا.

واستنادا لما سبق نستخلص أن الفئة المستهدفة بالأمر المتعلق بالباعثين الفرديين كانت محدودة إذ تستوجب

53. نفس المرجع السابق.
54. طه عبد القادر العلوش، نظام المبادر الذاتي والثورة غير المكتملة، مقال منشور بتاريخ 01/06/ 2021 , على موقع أنباء تونس ، يراجع الرابط الالكتروني التالي: http://www.kapitalis.com/anbaa-tounes/2021/01/06/%D8%AA%D9%88%D9%86%D8%B3-%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A8%D8%A7%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B0%D8%A7%D8%AA%D9%8A-%D9%88-%D8%A7%D9%84%D8%AB%D9%88%D8%B1%D8%A9-%D8%BA%D9%8A%D8%B1/
55. وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع قانون المبادر الذاتي، ص 5.

مجموعة من الشروط من بينها السن ومؤهلات معينة في مجالات مُحدّدة وبالتالي لا تشمل فئات أخرى تنشط في مجالات مختلفة لذلك جاء القانون الخاص بالمبادر الذاتي يسعى إلى استهدافها[56].

كما أن الهدف الأساسي من ضبطه توسيع قاعدة دافعي الضريبة والمنتفعين بالتغطية الاجتماعية وهم غير مشمولون بالنصوص الترتيبية سالفة الذكر. لذلك نلاحظ أن قانون المبادر الذاتي لم يعتمد نفس التسمية أو المفهوم بل جاء بنظام قانوني خاص ومتطور عن نظام الباعثين الفرديين في اتجاه إدخال أكثر مرونة وتبسيطا للإجراءات[57] .

كذلك بالرغم من التطور التشريعي الذي جاء به القانون 69 لسنة 2007 المؤرخ في 27 ديسمبر 2007 المتعلق بحفز المبادرة الاقتصادية والذي يهدف إلى حفز المبادرة وتبسيط الإجراءات إلا أنه بقي منقوصا وغير مكتمل لعدم اقترانه بتطور حقيقي وجدي في النظام الجبائي ونظام المساهمات الاجتماعية نحو مزيد التحفيز والتشجيع مما أدى إلى محدودية بعث المشاريع الفردية ولم يُمكّن من استقطاب كثير من الناشطين في القطاع غير المنظم الذين تجاوز عددهم حسب دراسة قام بها مركز البحوث والدراسات الاجتماعية مؤخرا المليون عامل منهم حوالي 40 % يعملون للحساب الخاص. وهذا ما يجعلنا نستنتج أنّ قانون 69 لسنة 2007 المؤرخ في 27 ديسمبر 2007 المتعلق بحفز المبادرة الاقتصادية لم يحقق المردودية الاقتصادية والاجتماعية المرجوة[58] .

ومن بين الأطر القانونية الأخرى الجاري بها العمل والتي جاءت بالأساس لتحفيز المبادرة وتبسيط الإجراءات إلاّ أنّها عمليا لم تبلغ الأهداف المرجوة منها القانون عدد 52 لسنة 2018 المؤرخ في 29 أكتوبر 2018 المتعلق بالسجل الوطني للمؤسسات الذي يعتبر قاعدة بيانات عمومية لتجميع المعطيات والمعلومات الخاصة بالمؤسسة يتم وضعها على ذمة العموم ومؤسسات الدولة المعنية بتلك المعلومات ويعكس الحالة المادية والقانونية للمؤسسة المعنية حيث يسجل فيه الأشخاص الطبيعيون والمعنويون الممارسون لنشاط تجاري أو حرفي على حد السواء. فإنّه وإن كان هذا السّجلّ إطارا مؤسساتيا هامّا يساعد على بعث المشاريع على اختلافها إلا أنه لم يُبسّط الإجراءات بالنسبة للمبادرين الذاتيين[59] .

وهو ما أكّدته مختلف التقارير الدولية على غرار «2017DOING BUSINESS» الذي بيّن أن الصعوبات التي تعيق دفع المبادرة الخاصة في تونس تتمثّل في الصعوبات المتواصلة في إحداث المؤسسات من حيث بطيء الإجراءات الإدارية وما ينجرّ عنه على مستوى الآجال والكلفة حيث يبلغ عدد الإجراءات 9 مقابل 5 في دول منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي وآجال إحداث المؤسسة ١١ يوما وذلك بكلفة تقدر بحوالي 4.2% من الدخل الفردي. ويعزى هذا البطء في الإجراءات إلى تعدد المتدخلين[60] .

ودائما ما يشكل غياب أو محدودية المنظومة القانونية التي تساعد على تخفيف الأعباء الجبائية والاجتماعية على المبادرين الذاتيين، العقبة الرئيسية أمام انتقالهم من القطاع غير الرسمي للقطاع الرسمي، فبالرغم من مواصلة الدولة في بذل الجهود نحو إدراج الإصلاحات الضّرورية على غرار ما جاء به القانون عدد 56 لسنة 2018 المؤرخ في 27 ديسمبر 2018 المتعلق بقانون المالية لسنة 2019 وخاصّة في فصله 42 من أحكام هامة لإرساء إجراء جديد بهدف تشجيع أصحاب الدخل غير القار على الانخراط في المنظومة الجبائية والضمان الاجتماعي، إلا أنها ظلت محدودة.

ويكتسي هذا الإجراء طابع جبائي ذو صلة بأحد مخرجات الإستراتيجية الوطنية للمبادرة الخاصة المُتعلّق بمشروع القانون الخاصّ بنظام المبادر الذاتي إذ يشكّل عنصرا هاما لدعم المبادرة الخاصة الفردية ويساعد على توسيع القاعدة الجبائية والتصدي للتهرب الجبائي إلا أنّ هذا الإجراء غاب فيه تحديد الجوانب المتعلقة بإحداث المشاريع والمرافقة لدفع نسق إحداثها وتبسيط إجراءاتها وبالتالي بقي مجرد إجراء جبائي كلاسيكي[61].

56. جدول مقارنة بين مختلف القوانين ذات صلة بإعداد مشروع قانون المبادر الذاتي، ص 2.
57. نفس المرجع السابق.
58. وثيقة شرح الأسباب المتعلق بقانون المبادر الذاتي، ص 4.
59. جدول مقارنة بين مختلف القوانين ذات صلة بإعداد مشروع قانون المبادر الذاتي، ص 1.
60. وثيقة شرح الأسباب المتعلق بقانون المبادر الذاتي، ص 5.
61. جدول مقارنة بين مختلف القوانين ذات صلة بإعداد مشروع قانون المبادر الذاتي، ص 1.

كما تم دراسة مشاريع القوانين قيد النظر، كمشروع الأمر الحكومي المتعلق بتنقيح وإتمام الأمر عدد 916 لسنة 2002 المؤرخ في 22 أفريل 2002 والمتعلق بأساليب تطبيق القانون عدد 32 لسنة 2002 المؤرّخ في 12 مارس 2002 والمتعلق بنظام الضمان الاجتماعي لبعض الأصناف من العملة في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي. برغم أن هذا المشروع يهدف إلى إقرار انخراط النساء العاملات في الوسط الريفي من الحق في نظام الضمان الاجتماعي لمحدودي الدخل وذلك كما يلي: اعتبارهن من الناحية القانونية عاملات للحساب الخاص في القطاع الفلاحي بقطع النظر عن الناحية الواقعية[62]. تبسيط طريقة خلاص الاشتراكات وذلك باستعمال وسائل التكنولوجيا الحديثة. تبسيط إجراءات الخلاص، مرونة في دفع الاشتراكات (شهريا – سنويا).

إلا أن هذا المشروع ركز على الجانب الاجتماعي فقط في حين أن مشروع قانون نظام المبادر الذاتي يهدف إلى وضع نظام متكامل يمكن أن يشمل هذه الفئة وغيرها من الفئات ويجعل وضعيتها كعاملة للحساب الخاص أكثر وضوحا من الناحية القانونية والواقعية . بكونها يمكن فعليا أن تنتصب للحساب الخاص في مشروع فردي وتصبح قادرة على الانتفاع بكل أليات المرافقة والتمويل بالإضافة إلى تغطية صحية ودفع لضريبة مخففة وهذا هو المعنى الحقيقي للتمكين الاقتصادي الذي يضمن أولا إحداث مشروع وإمكانية تطويره للمحافظ على ديمومته[63].

إلى جانب كلّ هذه الأطر القانونية آنفة الذّكر، نجد قانون الأمان الاجتماعي الذي يهدف بدوره، إلى ضمان الحق للفئات الفقيرة ومحدودة الدّخل، في حد أدنى من الدخل والحقّ في المنافع الصحية كما يهدف الى النهوض بهذه الفئات وتحسين ظروف عيشها وذلك خاصّة من خلال تأمين نفاذها إلى الخدمات الأساسية كالصحة والتربية والتعليم والتكوين المهني والتشغيل والسكن والنقل وأيضا من خلال تعزيز آليات الإدماج والتمكين الاقتصادي وتكريس مبدأ التعويل على الذات، للحدّ من الفقر والارتداد إليه وتوارثه ومقاومة الإقصاء والحد من التفاوت الاجتماعي والجهوي وتعزيز تكافؤ الفرص وتكريس العدالة الاجتماعية والتضامن. لكن هذا القانون جاء يستهدف فقط الفئات الفقيرة والفئات محدودة الدخل من التونسيين والأجانب المقيمين بصفة قانونية بالبلاد التونسية. في حين أن مشروع قانون المبادر الذاتي المعروض آنذاك، يهدف كما أشرنا إليه آنفا، إلى التّشجيع على الاعتماد على الذات وبعث مشاريع تُمكّن من دخل ثابت وحماية اجتماعية[64] ، وكذلك إلى توفير آليات المرافقة والتكوين والتّأطير لفائدة المنخرطين بهذا النّظام بما يُمكّنهم من فرصة نجاح مشاريع وتطويرها.

ويتضح جليا أن المنظومة القانونية الحالية ذات فاعلية محدودة خاصة في ظلّ غياب نظام جبائي ونظام مساهمات اجتماعية خاص وعدم إفراد الناشطين في الاقتصاد غير المنظم بتحفيزات خاصة للانتقال بهم للاقتصاد المنظم هذا إضافة إلى صعوبة الحصول على التمويل.

وقد مثّلت صعوبة الإجراءات واشكاليات البيروقراطية إلى جانب غياب نظام جبائي ونظام مساهمات اجتماعية ونظام قانوني يحفز على إحداث مشاريع فردية توفر للشباب أو غيرهم مواطن شغل لائقة تؤمّن لهم ضمان اجتماعي، عوائق كبيرة أمام تحدّيات انتقال فئات كبيرة من الناشطين في القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم[65]. وانطلاقا من هذا التشخيص الذي أبرز محدودية المنظومة القانونية في توفير مناخ مشجع على انخراط المليون عامل بالقطاع غير الرسمي في القطاع الرسمي ونظرا لكون هذا التشخيص شكّل في نفس الوقت المسألة المفصلية للعمل على إعداد مشروع القانون المبادر الذاتي، فقد توصّلت لجنة الصّياغة إلى قناعة بضرورة الاستئناس بتجارب المقارنة في هذا المجال.

62. جدول مقارنة بين مختلف القوانين ذات صلة بإعداد مشروع قانون المبادر الذاتي، ص 4.
63. نفس المرجع السابق.
64. المرجع السابق، ص 3.
65. مداخلة السيدة أسماء بن حسن المديرة الإقليمية للمبادرة العالمية للإنصاف في حوار على قناة نسمة للحديث حول قانون المبار الذاتي، بتاريخ 21جوان 2020، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.facebook.com/intiative/posts/3064760540267137/

2.2 - مضمون مرحلة دراسة كل من التجربة الفرنسية والمغربية

لـم تتغافـل لجنـة الصياغـة عـن أهميـة التجـارب المقارنـة الدوليـة وضرورة دراسـتها والاسـتئناس بهـا، بهـدف توخّـي الواقعيـة والفعاليـة لاختيـار مـا هـو أنسـب وأكـثر إفـادة للتجربـة التونسـية وملاءمتهـا. لهـذا الغـرض فقـد نظمـت اللّجنـة أيّـام 10 و11 و12 جانفـي 2018، ورشـة عمـل لدراسـة التجـارب الدوليـة فـي هـذا المجـال خاصـة منهـا التجربـة الفرنسـية الـتي انطلقـت سـنة 2009[66] والتجربـة المغربيـة الـتي انطلقـت سـنة 2015.

التجربة الفرنسية

أقـرت فرنسـا فـي 11 فيفـري[67] 1994 قانونـا يشـجع عـلى المبـادرة الفرديـة، كمـا أصـدرت قوانـين أخـرى ذات علاقـة لتشـجيع المبـادرة الخاصـة والمهـن الحـرة[68] . لكـن كلّ هذه النّصـوص لـم تحقـق الفاعليـة المرجُـوّة منهـا لاسـتقطاب أكبـر عـدد ممكـن مـن الناشـطين لبعـث مؤسسـات خاصـة عمومـا ومشـاريع مبـادرة ذاتيـة خصوصـا إذ لـم يتجـاوز خـلال سـنة 2002 العـدد الجمـلي لمشـاريع المبـادرة 180.000[69] . ليبـدأ حينهـا النقـاش السـياسي بـضرورة تطويـر نظـام قانونـي خـاص مبسـط يمنـح الحـق فـي الضمـان الاجتماعـي وضريبـة منخفضـة مـع امكانيـة العمـل مـن مقـر السـكن إضافـة إلى امتيـازات التمويـل الـتي يمكـن الانتفـاع بهـا[70] ... خاصـة في ظـلّ ارتفـاع كبـير خـلال سـنة 2008 لعـدد العاطلـين عـن العمـل بفرنسـا والـذي بلـغ 2,1 مليـون عاطـل عـن العمـل لتصـل نسـبة البطالـة إلى 7,4%[71] ليصـادق البرلمـان بتاريـخ 23 جويليـة 2008 عـلى القانـون عـدد 776 لسـنة 2008 المـؤرخ فـي 4 أوت 2008 والـذي يتعلـق بتحديـث الاقتصـاد[72] ويهـدف هـذا القانـون الـذي دخـل حـيز التّنفيـذ فـي جانفـي2009 إلى تحريـر الاقتصـاد الفرنـسي والمسـاهمة أيضـا فـي إحـداث مؤسسـات اقتصاديـة فرنسـية خاصـة. ومـن بـين الآليـات الـتي جـاءت بهـا أحـكام هـذا القانـون التشـجيع عـلى ريـادة الأعمـال والمبـادرة الفرديـة الخاصـة وإقـرار نظـام المبـادر الذاتـي.

ليصـدر بعـد أربعـة أشـهر مـن ذلـك كل مـن الأمـر عـدد 1405 لسـنة 2008 المـؤرخ فـي 19 ديسـمبر 2008 الـذي يتعلـق بتطبيـق الفصـل 9 مـن القانـون المشـار إليـه أعـلاه وبتعديـل جـزء مـن أحـكام مجلـة التجـارة[73] والأمـر عـدد 1488 لسـنة 2008 المـؤرخ فـي 30 ديسـمبر 2008 الـذي يتعلـق بآليـات مختلفـة لدعـم تنميـة المؤسسـات الصغـرى وتطبيـق كل مـن الفصـول 08 و16 و14 و56 و59 مـن القانـون المذكـور[74] .

ويكـون بذلـك القانـون والنصـوص التطبيقيـة قـد صـدرت لاسـتكمال النظـام القانونـي للمبـادر الذاتـي ويدخـل حـيز التنفيـذ لينتفـع المبـادر الذاتـي بامتيازاتـه بمجـرّد الانخـراط فيـه.

ولـم يكـن أحـد يتوقـع أن مجـرد الفصـل 9 مـن قانـون عـدد776 لسـنة 2008 [75] قـد يحقـق نجاحـا لا مثيـل لـه في اسـتقطاب عـدد هـام مـن المبادريـن الذاتيـين.

66 . وثيقة شرح الأسباب المتعلقة بمشروع قانون المبادر الذاتي، ص 2.

67. Loi N° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000165840/

68 . François Hurel : « en faveur d'une meilleure reconnaissance du travail indépendant » rapport à « Hervé Novelli, secrétaire d'Etat charge des entreprises et du commerce extérieur », Ministère de L'économie, des Finances et de l'Emploi, Paris, 10 Janvier 2008, P.12. URL : https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/rap_hurel/rap_hurel080110.pdf

69. Op.cit., P.6

70. Ibid.

71. INSEE : « Tableaux de l'Economie Française », édition 2010. URL :https://www.insee.fr/fr/statistiques/1373370?sommaire=1373438#:~:text=En%202008%2C%20en%20France

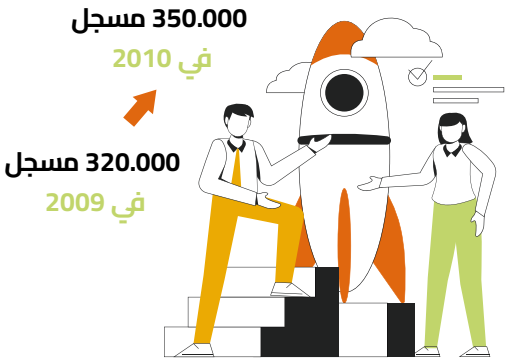
72. (Loi N° 2008-776 Du 4 Août 2008 de Modernisation de L'économie, URL : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019283050/ (Voir : Annexe N° 3

73. Décret N° 2008-1405 du 19 décembre 2008 pris pour l'application de l'article 9 de la loi N° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et modifiant la partie réglementaire du code de commerce. Url : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019992221/ (Voir : Annexe N° 4).

74. Décret N° 2008-1488 du 30 décembre 2008 portant diverses mesures destinées à favoriser le développement des petites entreprises, pris en application des articles 8, 14, 16, 56 et 59 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2008/12/30/2008-1488/jo/texte (Voir : Annexe N° 5).

75. Marie Bellan : « Dix ans après sa création, le régime de l'auto- entrepreneur est à un tournant » , Les Echos, publiée le 3 janvier 2019. URL : https://www.lesechos.fr/economie-france/social/dix-ans-apres-sa-creation-le-regime-de-lautoentrepreneur-est-a-un-tournant-302306

فحسب الاحصائية الرسمية بفرنسا وصل عدد المباديرين الذاتيين المسجلين 320.000 خلال سنة 2009 وأكثر من 350.000 سنة 2010. وليتراجع إلى 290.000 سنة 2011[76] بسبب تعديل اشترط دفع مساهمة للاستفادة من التكوين المهني تحتسب وفقا لرقم المعاملات السنوي.



وليعود هذا النظام إلى تحقيق نجاح جديد في استقطاب عدد هام جدا من المباديرين الذاتيين بلغ 828.000 في آخر أوت 2012 بنسبة تطور قدرت بـ +160%. ويمثل هذا العدد من المباديرين الذاتيين 3% من العدد الجملي للناشطين خلال نفس الفترة[77] .

فوفقا لإحصاء سنة 2010 نجح هذا النظام في استقطاب مختلف الفئات من كلا الجنسيين لممارسة نشاط في قطاعات مختلفة. إذ بلغ عدد الرجال الناشطين بهذا المجال 66% أغلبهم ناشطين بقطاع البناء بنسبة 97% و85% في قطاع المعلومات والاتصالات. بينما مثلت النساء 34 % أغلبهنّ يمارسن أنشطة في قطاعات الأعمال المنزلية والصحة والصناعة (صناعة الملابس والحرف والاكسسوارات...) أمّا نسبة النساء صاحبات الشهائد العليا المنخرطة بنظام المبادر الذاتي فقد بلغت 24%[78] .

فيما بلغت نسبة الشباب الذين سنّهم أقل من 39 سنة والمنخرطين بهذا النظام 43 %. أما نسبة الشباب الذين يتراوح سنّهم بين 20 و34 سنة فقد بلغت 34%. لتمثل الفئة العمرية من 60 سنة فما فوق 8% من نسبة المنخرطين بهذا النظام.

ووفقا لنفس الاحصائيات فإن 55% من المنخرطين بهذا النظام يمارسون النشاط بشكل رئيسي أو أصلي فيما يمارس 45% من المنخرطين هذا النشاط بشكل تكميلي إلى جانب عملهم الأصلي[79] .

ووفقا للمعطيات المقدمة نلاحظ أن هذا النظام في فرنسا منذ إحداثه حقق نجاحا في استقطاب عدد المنخرطين (نساء ورجال وشباب أصحاب شهائد عليا أو طلبة وعاطلين عن العمل ومتقاعدين...) وخلق فرص شغل رسمية مع تحسين الدخل والقدرة الشرائية... كما وفر لهم امتيازات مشجعة... وساهم أيضا وخاصة في تحقيق نمو اقتصادي إذ بلغ في آخر أوت 2012 إجمالي رقم معاملات نظام المبادر الذاتي 5 مليون أورو[80]. ليساهم هذا الرقم بنسبة 0,23 % في الناتج الداخلي الخام للاقتصاد الفرنسي.

لكن وبالرغم من هذا النجاح ومن التعديل الذي حصل سنة 2011 فإن هذا النظام بدأ سنة 2012 يثير العديد من الاشكاليات كالتهرب الضريبي من خلال عدم التصريح الصحيح برقم المعاملات وضعف المراقبة والمنافسة غير الشريفة....[81] ، لتتّجه فرنسا نحو إدراج تعديلات متتالية على نظام قانون المبادر الذاتي في أكثر من مناسبة أبرزها تعديل سنة2014[82] والذي بموجبه تم الزام المبادر الذاتي الذي ينوي الانخراط بضرورة الخضوع لتدريب قبل التسجيل إلا أن هذا التعديل تسبب في تراجع بنسبة -21% سنة 2015 في الاقبال على نظام المبادر الذاتي.

76. Pierre Deprost, Philippe Laffon et Dorothée Imraud, op.cit., p11..
77. Ibid.
78. Op.cit, p. 17.
79. Op.cit, p.18.
80. Op.cit. p. 1.
81. Op.cit., pp 21-37.
82. Marie Bellan:« Dix ans après sa création, le régime de l'auto-entrepreneur est à un tournant », Les Echos, publié le 3 janvier 2019. URL : https://www.lesechos.fr/economie-france/social/dix-ans-apres-sa-creation-le-regime-de-lautoentrepreneur-est-a-un-tournant-302306#:~:text=Social-
83. للإطلاع على تعديلات التي طالت قانون المبادر الذاتي من سنة 2014 إلى غاية 2021: يراجع الرابط التالي:Micro-entrepreneur ou auto-entrepreneur, ce qui change en 2021. URL : https://bpifrance-creation.fr/encyclopedie/micro-entreprise-regime-auto-entrepreneur/lessentiel-ce-regime/micro-entrepreneur-ou
84. Ibid.

ليتم إجراء تعديل آخر سنة 2015[83] . فيما شكل التعديل الذي جاء سنة 2016[84] تغييرا في جوانب من نظام المبادر الذاتي وكذلك تغييرا على مستوى اسم النظام من «auto-entrepreneur» إلى «micro-entrepreneur» . فيما شكل التعديل الذي جاء سنة 2018 تعديلا جذريا للنظام[86] من خلال الرفع في رقم المعاملات كشرط للانخراط في نظام المبادر الذاتي والرّفع في قيمة المساهمات[87] . كما شهد هذا النظام تعديلات أخرى سنة2019 لم تؤثر على نسبة الاقبال على هذا النظام والانخراط به لأن المُشرّع حاول في كل مرة تدارك النقائص ودعم الامتيازات الممنوحة وتبسيط الإجراءات لذلك بلغ عدد المبادرين الذاتيين 1.565.000 مبادر سنة 2019 أي بزيادة % 16,5 [88] مقارنة بسنة 2018.

شهد قانون المبادر الذاتي كذلك سنة 2020 تعديلا إلاّ أنّه لم يؤثر على فاعلية هذا النظام في مزيد استقطاب المنخرطين حتى في ظل الأزمة الصحية بسبب جائحة كوفيد 19 إذ شهد هذا النظام إقبالا قياسيا غير متوقع ليشهد انخراط 300.000 منخرط جديد[89] .

ولقد برزت أهمية هذا النظام القانوني الخاص خلال هذه الجائحة لأنه نجح في ضمان الاستقرار والأمان الاجتماعي للمنخرطين به وخاصة لأولئك الذين يمارسون هذا النوع من النشاط بصفة أصلية وكذلك للفئات الهشة التي تبحث عن الحماية الاجتماعية التي يوفرها فقط النشاط بالقطاع الرسمي.

لذلك شكّل نجاح التجربة الفرنسية فيما يتعلّق بالنظام القانوني للمبادر الذاتي إلهاما لعديد من الدول خاصة التي تعاني من تفاقم نسب البطالة وارتفاع نسب النشاط بالقطاع غير الرسمي.

التجربة المغربية

واجه المغرب منذ سنوات معضلة البطالة وقضيّة تشغيل الشباب وتحقيق تنمية مدمجة إذ تناول المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالدّراسة موضوع التشغيل الذاتي بالمغرب وأسند إعداد تصوّر والإقرار بشأنه للجنة الدائمة المكلفة بالتشغيل والعلاقات المهنية[90] . وفي هذا الإطار قامت اللّجنة بتشخيص للوضعية وذلك بتشريك مختلف المتدخّلين والفاعلين عبر إسهامات جميع الأعضاء وعبر تنظيم جلسات الإنصات والموائد المستديرة التي تم عقدها لهذا الغرض. وقد تناول هذا التشخيص تحليلا للتشغيل الذاتي بالمغرب تم من خلاله رسم صورة واضحة مُدعومة بمعطيات إحصائية لهذه الظاهرة ولمعضلة البطالة ورهانات إدماج القطاع غير المنظم[91] . وبالاستناد لمعطيات استقصاء المندوبية السامية للتخطيط خلصت اللجنة إلى كون التشغيل الذاتي أضحى يمثل 5,32 % من مجموع السكان النشيطين المشتغلين سنة 2014 وأن شريحة هامّة من المشغلين الذاتيين ينشطون بالقطاع غير المنظم الذي شهد ارتفاعا في عدد وحدات الإنتاج غير المنظمة إذ بلغ 320.000 وحدة خلال الفترة ما بين 1999 و2007 ليصل عددها الى 55,1 مليون وحدة في سنة 2007[92] .

كما تناول التشخيص تقييما للبرامج والسياسات التي تم وضعها في هذا الإطار من أجل توفير مناخ ملائم وآليات محفزة لروح المبادرة وخلق المقاولة الذاتية وإدماج القطاع غير المنظم[93] .

وقد كشفت اللّجنة أيضا مشاكل عدّة على مستوى الهيكلة والتأطير والتمويل مما حال دون خلق فرص شغل جديدة وكافية بينما تعددت وحدات الإنتاج غير المنظمة وتفشى العمل غير اللائق في العديد

85. F.A.Q. DE L'AUTO ENTREPRENEUR ET MICRO ENTREPRENEUR.URL :https://www.myae.fr/faq/auto-entreprenariat-auto-entrepreneuriat-auto-entrepreneur.php
86. Sandra Nussbaum : « Dix ans après sa création, où en est le statut d'auto-entrepreneur ? », 18 Février 2019. URL: https://solutions.lesechos.fr/juridique/c/dix-ans-apres-sa-creation-ou-en-est-le-statut-dauto-entrepreneur-16027/
87. Ibid.
88. UAE :« Chiffres création d'entreprises INSEE & ACOSS », URL : http://www.union-auto-entrepreneurs.com/actualites/chiffres-creation-entreprise-insee-acoss/
89. Leo Da Veiga : « 300.000 nouveaux micro-entrepreneurs depuis janvier, les raisons de ce succès », Les Echos Entrepreneurs, publié le 22 / 06/2021. URL: https://business.lesechos.fr/entrepreneurs/auto-entrepreneur/0611231112958-devenir-microentrepreneur-pour-creer-son-entreprise-presque-sans-risque-344078.php
90. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 19.
91. المرجع السابق، من ص 42 إلى ص 47.
92. المرجع السابق، ص 19.
93. نفس المرجع السابق.

مـن القطاعـات الخدماتيـة والحـرف والصناعـة التقليديـة والمهـن غـير المُهيكلـة[94] .

وترتبـط الهيكلـة فـي هـذا الإطـار بانخـراط الحرفيـين وممـارسي الحـرف والصناعـة وبعـض الخدمـات ضمـن غطـاء قانونـي عليـه مـا عليـه مـن واجبـات وضرائـب يتخـوف منهـا العديـد مـن الحرفيـين والصُنّـاع ومسـدي الخدمـات مـا يجعلهـم يعزفـون عـن إنشـاء مؤسسـة. إذ لا يضمـن أغلبهـم القـدرة عـلى الاسـتجابة لتكاليـف التصريـح القانونـي بأنشـطتهم وأداء الضرائـب المسـتوجبة وهـي تكاليـف غالبـا مـا تثقـل كاهلهـم وتوقـف أنشـطتهم الخدماتيـة أو الحرفيـة والصناعيـة ولهـذا صـادق البرلمـان المغربـي بغرفتيـه عـلى القانـون عـدد 114.13 المُتعلـق بنظـام المقـاول الذاتـي[95] لتمكـين الفئـة المُسـتهدفة مـن إطـار قانونـي بعيـدا عـن نظـام المقاولـة وترتيباتهـا وقوانينهـا المُعقـدة.

ويهـدف هـذا القانـون المتعلّـق بالمقـاول الذاتـي إلى دعـم ديناميكيـة التشـغيل الذاتـي خصوصـا لـدى الشـباب والنسـاء وإلى المسـاهمة أيضـا فـي إدمـاج القطـاع غـير المنظـم. كمـا يسـعى إلى تقليـص ممنهـج وعمـلي للبطالـة والتّرفيـع في معـدل التغطيـة الصحيـة الـذي لا يتجـاوز 50% وكذلـك إدمـاج مـا يناهـز عـن 6 ملايـين شـخص نشـيط مـن المقاولـين الذاتيـين والعامليـن غـير الأجـراء وغـير المسـتفيدين مـن نظـام التقاعـد كذلـك[96] .

إضافـة إلى هـذه الأهـداف الـتي من شـأنها تحسـين ظروف العمـل والاسـتقرار والحمايـة الاجتماعيـة يسـعى قانـون المقـاول الذاتـي فـي المغـرب إلى دعـم الاسـتفادة مـن التكويـن والمواكبـة والتمويـل وكذلـك الارتقـاء بمسـتوى المهنيـة ومردوديتهـا. ولعـل التوجـه الرئيـسي الـذي اعتمـده قانـون المقـاول الذاتـي جعـل إنعـاش التشـغيل الذاتـي هدفـا تنمويـا لتأهيـل الاقتصـاد الوطـني بإدمـاج القطـاع غـير المنظـم عـبر منظومـة قانونيـة وتحفيزيـة للمقاولـة الذاتيـة وإعطائهـا دفعـة نوعيـة عـبر التنظيـم لتحديثهـا وتطويـر أدائهـا ورفـع مردوديتهـا وتوسـيع آفاقهـا نحـو تطويـر القطاعـات وتفعيـل التنميـة وحـتى تكـون مـن دعامـات تنافسـية الاقتصـاد الوطـني[97] .

وبعـد صـدور هـذا القانـون وقعـت وزارة الصناعـة والتجـارة والاقتصـاد الرقمـي فـي 16 جويليـة 2015 أولى اتفاقيـات الشراكـة مـع المجموعـة المهنيـة للبنـوك والجمعيـة المهنيـة لـشركات التمويـل فـي إطـار الترتيبـات المتعلقـة بتفعيـل قانـون المقـاول الذاتـي[98] .

ومنـذ دخـول هـذا القانـون حيز النفـاذ بالمغـرب نجـح في اسـتقطاب فئـة مـن المنخرطـين في فوفقـا للإحصائيـات وكالـة مغـرب المقـاولات[99] فإنـه خـلال سـنة 2016[100] سـجل 40.000 منخرطـا كبدايـة.

40.000 منخرطا سنة 2016

وفي أواخـر سـنة 2017 شـهد هـذا النظـام ارتفاعـا طفيفـا لعـدد المنخرطـين فـي السـجل الوطـني إذ بلـغ 51023 منخرطـا[101] ويفـسر هـذا التطـور الضعيـف فـي اسـتقطاب

94. المرجع السابق، من ص 11 إلى ص 15.
95. ظهير شريف رقم 1.15.06 صادر في 29 من ربيع الآخر 1436 (19 فبراير 2015) المتعلق بتنفيذ القانون رقم 114.13 المتعلق بنظام المقاول الذاتي. الجريدة الرسمية عدد 6342 الصادرة بتاريخ 21 جمادى الأولى 1436 (12 مارس 2015). يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://adala.justice.gov.ma/production/html/Ar/189148.htm (يراجع الملحق عدد 2).
96. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 57.
97. نفس المرجع السابق.
98. المرجع السابق، ص 60.https://www.maghress.com/almaghribia/17140494
100. n gestion des entreprises, faculté des sciences juridiques ,économiques et sociales, Marrakech, Maroc, année universitaire 2017-2018,P.68.
101. المصطفى بنجويدة، عدد المقاولين الذاتيين المنخرطين في السجل الوطني بلغ 51023، مقال منشور بموقع الصحراء المغربية بتاريخ 23/11/2017، يراجع الرابط الالكتروني التالي:https://www.maghress.com/almaghribia/17140494

أكبر عدد متوقع من المنخرطين في بداية أولى سنوات تطبيق هذا النظام لبعض الاشكاليات التي أعاقت تحقيق النجاح المرجو والتي تمثلت أساسا في تعطل أكثر من سنة للموقع التسجيل والتصريح بالضرائب ...، بالإضافة لكون العديد من الموظفين بالبريد المغربي لم تكن لهم الدراية والالمام الكافي بهذا النظام... لكن حاول فيما بعد البريد المغربي العمل على حل هذه الاشكاليات لتفعيل نظام المقاول الذاتي[102] .

وسعيا من السلطات المغربية لإنجاح هذا النظام وإيمانا منها بفاعليته لجذب نسب هامة من العاطلين عن العمل وخاصة الناشطين بالقطاع غير الرسمي فقد عملت على اتخاذ تدابير بالتعاون مع الشركاء المحليين لجذب أكبر عدد من المنخرطين وذلك من خلال انجاز أكثر من 326 مبادرة تحسيسية بمختلف جهات المملكة وتأطير 21.014 مشارك من المقاولين الذاتيين المحتملين كما تم تكوين 355 مستشار من المقاولين الذاتيين (20 ورشة تكوينية) مع تحسيس 9 مجالس جهوية بأهمية الاندماج في نظام المقاول الذاتي وذلك في دينامية بناء منظومتهم الخاصة بريادة الأعمال دون التغافل عن أهمية التمويل والادماج المالي فقد تم تعئة بنوك لتطوير عروض مواكبة خاصة للمقاولين الذاتيين[103] .

لينجح نظام المقاول الذاتي نسبيا في جلب منخرطين بالقطاع الرسمي فكانت النتيجة سنة 2017 نسب هامة من كلا الجنسيين للنشاط في قطاعات مختلفة.

حيث أن أغلب المقاولين الذاتيين ينشطون بقطاع التجارة بنسبة 44 % ومن ثم يعد قطاع الخدمات القطاع الثاني الأكثر استقطابا إذ بلغت نسبة الناشطين به 32% وفي المرتبة الثالثة قطاع الصناعة 15% فيما مثل قطاع الصناعات التقليدية فقط 6 % [104] .

ولقد شكل نظام المقاول الذاتي سنة 2017 بالمغرب مجالا مستقطبا أكثر لجنس الذكور حيث مثلوا 64 % في حين أن الإناث يمثلن فقط 36%[105] ولكن تجدر الإشارة في هذا الصدد أنه خلال سنتين من إعمال هذا النظام القانوني فإن نسبة النساء شهدت ارتفاعا ملحوظا مقارنة بسنة 2016 حيث أنها كانت تمثل فقط 9 % في البداية[106]. ويعود ارتفاع نسبة النساء لكون هذا النظام يسمح لهن بممارسة النشاط بمقر سكناهن. وهو ما تؤكده احصائيات 2017 حيث بلغت النسبة الجملية لكلا الجنسيين الذين يمارسون أنشطتهم من مقر سكناهم 50%. كما يعتبر أغلب الناشطين في نظام المقاول الذاتي من الشباب حيث تتراوح أعمارهم بين 15-34 سنة[107].

لكن بالرغم من الجهود التي بذلت لتوفير الآليات اللازمة من تبسيط الإجراءات من حيث تسجيل للانخراط والتصاريح ودفع الضريبة... إلا أن قانون المقاول الذاتي كشف على العديد من النقائص التي تقصي فئات واسعة من الانتفاع بامتيازاته للانخراط به بالإضافة لإشكاليات تقنية وبيروقراطية وتمويلية.

يعود هذا العجز ايضا في استقطاب عدد كبير من المنخرطين لعوائق قانونية أيضا جاءت في أحكام اقصائية في قانون13-114 حيث حددت المادة الأولى مجالات عمل المقاول الذاتي في المجال التجاري او الصناعي أو الحرفي أو مجال الخدمات وطبقا لهذا الفصل فان المجال الفلاحي لا يدخل في هذا الاطار فالمقاول الذاتي لا يمكن أن يكون فلاحا أو يمارس نشاط فلاحي وهنا يكون المشرع قد أقصى فئة عريضة من المقاولين الفرديين الذين يمتهنون تربية الحيوانات في اطار التعاونيات أو في إطار فردي[108].

102. H.G : « Statut de l'auto-entrepreneur : les lacunes à combler, selon les bénéficiaires », Entreprises, MRDIAS24, 9 aout 2018 / Modifié 11 avril 2021. URL : https://medias24.com/2018/08/09/statut-de-lauto-entrepreneur-les-lacunes-a-combler-selon-les-beneficiaires/
103. وزارة الصناعة والتجارة، نظام المقاول الذاتي: نحو مستقبلا واعد!، المملكة المغربية، 03/11/2017، يراجع الرابط الالكتروني التالي:https://www.mcinet.gov.ma/ar/content/%D9%86%D8%B8%D8%A7%D9%85-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B0%D8%A7%D8%AA%D9%8A-%D9%86%D8%AD%D9%88-%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%82%D8%A8%D9%84-%D9%88%D8%A7%D8%B9%D8%AF
104. Aymane Idbouhaddou : « op.cit. », p.67.
105. Ibid .
106. Mounia Senhaji : « Statut de l'auto-entrepreneur : où en est-on », entrepreneuriat, Le Matin.ma, 31 mars 2019, URL : https://lematin.ma/journal/2019/statut-lauto-entrepreneur-ou-on/313349.html
107. Aymane Idbouhaddou : « op.cit. », p.67.
108. لبنى حماني، نظام المقاول الذاتي بين القانون والواقع أي استجابة للأهداف والمسطرة؟، مجلة المنازعات الأعمال، كلية الحقوق مكناس، المملكة المغربية، 2019، يراجع الرابط الالكتروني التالي: http://frssiwa.blogspot.com/2017/02/blog-post_8.html#.Yb37NiDMLIV

هـذا بالإضافـة الى أن قانـون13-114 في مادتـه 8 متـع المقـاول الذاتـي بتغطيـة اجتماعيـة ملائمـة ونظـام التقاعـد إلاّ أنـه لـم يصـدر بعـد مـا يفيـد ذلـك بـل حـتى مـشروع القانـون الـذي يقـضي بتغيـير وتتميـم الظهـير المتعلـق بالضمـان الاجتماعـي الـذي صـادق عليـه المجلـس الحكومـي بتاريـخ 17 أفريـل 2014 لـم يتضمـن أي مقتـضى خـاص بالمقـاول الذاتـي وهـو مـا سـتنتج عنـه عـدة مشـاكل أوليـة حيـث أنـه لا يتـم مواكبـة للقوانـين المصـادق عليهـا بإخـراج النصـوص التنظيميـة اللازمـة وبالتـالي ليـس هنـاك سـير عـلى نفـس الوتـيرة» [109].

هـذا وتواصلـت سـنة 2018 الاشـكاليات التقنيـة وظـل موقـع التسـجيل والتصريـح بالضريبـة معطـلا ممـا أعـاق العديـد مـن المنخرطـين واضطرهـم للتوجـه لـلإدارات الخاصـة بذلـك لدفـع المسـتحقات لكنهـم واجهـوا إشـكاليات تتعلـق بالبيروقراطيـة كمـا أجـبروا عـلى دفـع خطايـا وغرامـات تأخـير بسـبب عطـل تقـني ليسـوا هـم المسـؤولون عنـه.

وهـو مـا دفـع في أفريـل 2018 السـلطات المغربيـة الى إلغـاء الغرامـات المسـتوجبة والـتي تقـدر بـ500 درهـم[110] لـكل مقـاول ذاتـي متأخـر عـن التصريـح بالضريبـة لتـدارك هـذه الاشـكاليات بالإضافـة إلى العمـل عـلى حـل بقيـة المشـاكل التقنيـة والإداريـة وذلـك مـن أجـل مزيـد تبسـيط الإجـراءات وتفعيـل سياسـة القـرب بهـدف اسـتقطاب أكـبر عـدد ممكـن مـن المنخرطـين بنظـام المقـاول الذاتـي. لكـن دون اتخـاذ أي خطـوة تشريعيـة لتعديـل النقائـص القانونيـة الـتي كشـف عنهـا التطبيـق.

وبالرغـم مـن كل هـذه العوائـق إلاّ أنّ الاعفـاءات مـن دفع الغرامـات والتدابـير المتخـذة كحلـول للإشـكاليات التقنيـة سـاهمت في اثبـات نيـة الحكومـة المغربيـة في انجـاح هـذا النظـام وتبسـيط الاجـراءات أمـام المنخرطـين. ولقـد ارتفـع عـدد المنخرطـين فعـلا سـنة 2018 ولكـن بوتـيرة ضعيفـة فحسـب الإحصائيـات الرسـمية الـتي كشـفتها كتابـة الدولـة المكلفـة بالتجـارة الداخليـة اسـتقطب نظـام المقـاول الذاتـي حـوالي 85.000 شـخص إلى نهايـة سـنة 2018 برقـم معامـلات وصـل الى416 مليـون درهـم وهـو مـا مكـن الدولـة مـن تحصيـل مـا ناهـز 7.8 ملايـين درهـم كضريبـة عـلى الدخـل.

بالرغـم مـن كل ذلـك لازالـت هنـاك نسـبة كبـيرة من الشـباب تشـتغل خـارج نظـام المقاول الذاتـي [111].

حـري بالذكـر أن سـنة 2019 شـكلت النقلـة النوعيـة وبدايـة تحقيـق النجـاح الفعـلي المرتقـب لنظـام المقـاول الذاتـي وذلـك مـن خـلال إقـرار تدابـير تحفيزيـة ضريبيـة جديـدة لفائـدة المقاولـين الذاتيـين بالمغـرب بهـدف تسريـع التسـجيل في هـذا النظـام وتحقيـق الهـدف المنشـود بالوصـول إلى 100 ألـف مقـاول ذاتـي مـن أجـل المسـاهمة في دعـم الاسـتثمار وتشـغيل الشـباب ودعـم اندمـاج القطـاع غـير المهيـكل الـذي لازال مسـتفحلاً ويـضر بالاقتصـاد الوطـني المنظـم[112] .

وهـذه التدابـير التحفيزيـة الضريبيـة جـاءت بهـا أحـكام قانـون الماليـة لسـنة 2019[113] صلـب المـادة 73[114] الـتي خفضـت في قيمـة الضريبـة عـلى الدخـل المطبقـة عـلى رقـم الأعمـال السـنوي المتحصـل عليـه مـن طـرف المقـاول الذاتـي لتصبـح الأسـعار الإبرائيـة: 0.5 %عـوض 1 في% بالنسـبة للأنشـطة الصناعيـة والتجاريـة والحرفيـة، و1 % عـوض 2 %بالنسـبة لمقدمـي الخدمـات.

كمـا جـاء أيضـا قانـون الماليـة لسـنة 2019 بأحـكام جديـدة صلـب المـادة 184 منـه[115] تتعلـق بضمـان تخفيـض الحـد الأدنـى مـن مبلـغ العقوبـات المطبقـة في حالـة عـدم الإقـرار برقـم أعمـال المقـاول الذاتـي أو التأخـير أو في حالـة التصريـح بإقـرار ناقـص أو غـير كاف فتـم التخفيـض في الحـد الأدنـى مـن مبلـغ هـذه العقوبـات مـن 500

109. نفس المرجع السابق.
110. H.G : « Statut de l'auto-entrepreneur : les lacunes à combler, selon les bénéficiaires», Entreprises, MRDIAS24, 9 aout 2018 / Modifié 11 avril 2021. URL : https:// /medias24.com/2018/08/09/statut-de-lauto-entrepreneur-les-lacunes-a-combler-selon-les-beneficiaires
111. يوسف لخضر، حكومة العثماني» والمقاول الذاتي...إغراءات للقطاع غير المهيكل»، اقتصاد، هسبريس، 6 يناير 2019، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.hespress.com/%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AB%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A-%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%88%D9%84-%D8%A7%D9%84%D8%B0%D8%A7%D8%AA%D9%8A-%D8%A5%D8%BA%D8%B1-471882.html
112. نفس المرجع السابق.
113. ظهير شريف رقم 1.18.104 صادر في 13 ربيع الآخر 1440 (20 ديسمبر 2018) بتنفيذ قانون المالية رقم 80.18 السنة المالية 2019، الجريدة الرسمية السنة السابعة بعد 100 عدد 6736 مكرر بتاريخ 13 ربيع الآخر 1440 (21 ديسمبر 2018)، المملكة المغربية، ص ص 9721-9608.
114. المرجع السابق، ص 9622.
115. المرجع السابق، ص 9629.

إلى 100 درهم بالنسبة للمبلغ المقرر تطبيقه بموجب العقوبات المتعلقة بالزيادة المطبقة في حالة عدم الإدلاء أو الإدلاء المتأخر بالإقرار برقم الأعمال والغرامة المطبقة في حالة الإقرار الناقص أو غير الكافي عندما لا يكون للعناصر الناقصة أو المتعارضة أي تأثير على القاعدة الضريبية أو على استخلاصها[116] .

وفي وقت قياسي حققت كل من هذه التدابير التحفيزية وسياسة المواكبة والتكوين التي توفرها وكالة المغرب للمقاولات (تكوين 355 مستشارا في المبادرة المقاولاتية ومواكبة 2786 مقاولا ذاتيا)[117] نجاحا ملحوظا شجع على الاقبال على نظام المقاول الذاتي نظرا لما أصبح له من امتيازات وضمانات جاذبة للانخراط به حيث سجلت وكالة المغرب للمقاولات إلى حدود نهاية شهر مارس 2019 ما عدده 123ألف طلب تسجيل في السجل الوطني لنظام المقاول الذاتي وأكثر من 250 99 مقاول ذاتي مسجل فعليا. مما يعني أن عدد المقاولين الذاتيين المسجلين ارتفع بنسبة 60 % سنة 2019 ليصل إلى130.000 مسجل نهاية سنة 2019. هذا ومثلت النساء نسبة 31 % من المقاولين الذاتيين المسجلين[118] .

ولقد تواصل هذا الاتجاه التصاعدي في ارتفاع عدد المنخرطين في نظام المقاول الذاتي سنة 2020 حيث بلغ عدد المقاولين الذاتيين المسجلين 233.656 منخرطا نهاية جويلية 2020[119] .

وإن كان السبب الأساسي وراء هذا التصاعد هو التحفيزات الضريبية إلا أنه أيضا من المفارقات أن أزمة كوفيد 19 التي عانى منها المغرب اقتصاديا واجتماعيا كسائر بقية بلدان العالم كانت من الأسباب الأساسية في ارتفاع عدد المقاولين الذاتيين بأعداد غير مسبوقة مما نتج عنه إنعاش أعمال المقاولين الذاتيين سواء خلال سنة 2020 أو مع بداية سنة 2021[120] . حيث أدت الأزمة الاقتصادية بسبب الجائحة إلى رفع الطلب على فئة جديدة من التخصصات المهنية من ضمنها مهنة التوصيل إلى المنازل والمكاتب وهو ما أدى إلى ارتفاع طلبات الحصول على بطاقات المقاول الذاتي[121].

وفي إطار جملة التدابير المتخذة خلال جائحة كورونا أقرت الحكومة المغربية لدعم المقاولين الذاتيين بتاريخ 3 فيفري 2021 إطلاق البرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات في المغرب تحت عنوان «انطلاقة» من طرف وزارة الاقتصاد والمالية وبنك المغرب والمجموعة المهنية لبنوك المغرب وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية. حتى يمكّن هذا البرنامج من تقديم جيل جديد من منتوجات الضمان والتمويل لفائدة المقاولات الصغيرة جدا والشباب حاملي المشاريع والعامل القروي والقطاع غير المنظم والمقاولات المصدرة. وتهدف هذه المبادرة إلى إطلاق دينامية جديدة تدعم المبادرة المقاولاتية وذلك لتعزيز الإدماج السوسيو- اقتصادي للشباب خاصة في المجال القروي[122].

أدت مختلف هذه التحفيزات إلى تحقيق نجاح غير مسبوق في الانخراط بنظام المقاول الذاتي فإلى حدود شهر أكتوبر سنة 2021 ارتفع العدد إلى حوالي 340 ألف مقاول ذاتي[123] . بالرغم من أن الإشكال المتعلق بتوفير التغطية الاجتماعية لفائدة المقاولين الذاتيين لازال قائما إلا أن الضغوطات التي مارسها المقاولون الذاتيون منذ أزمة كوفيد 19 على الحكومة أدت يوم 17 نوفمبر

116. يوسف لخضر، حكومة العثماني» والمقاول الذاتي...، مرجع سابق.
117. وزارة الصناعة والتجارة، مغرب المقاولات: تقديم حصيلة الأنشطة 2018-2014 وآفاق سنة 2025، المملكة المغربية، 2019، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.mcinet.gov.ma/ar/content/%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%88%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%AA%D9%82%D8%AF%D9%8A%D9%85-%D8%AD%D8%B5%D9%8A%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D9%86%D8%B4%D8%B7%D8%A9-2014-2018-%D9%88%D8%A2%D9%81%D8%A7%D9%82-%D8%B3%D9%86%D8%A9-2025%E2%80%93
118. الاتحاد العام لمقاولات المغرب، دراسة للإتحاد العام لمقاولات المغرب زيادة متوسطة آجال الآداء إلى 52 يوما، الشرق الأوسط عدد 15216 بتاريخ 26 يوليو 2020، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://aawsat.com/home/article/2411696/
119. نفس المرجع السابق.
120. محمد لديب، التحفيزات الضريبية وكورونا ينعشان أعمال المقاولين الذاتيين في 2021، اقتصاد، هسبريس، الثلاثاء 2 نوفمبر 2021. يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.hespress.com/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%AD%D9%81%D9%8A%D8%B2%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B6%D8%B1%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D9%83%D9%88%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%A7-%D9%8A%D9%86%D8%B9%D8%B4%D8%A7%D9%86-%D8%A3-897565.html
121. نفس المرجع السابق.
122. وزارة الاقتصاد والمالية، البرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات: حفل إطلاق برنامج إنطلاقة:03/02/2020، المملكة المغربية. يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/%D9%85%D8%B3%D8%AA%D8%AC%D8%AF%D8%A9.aspx?fiche=4766
123. محمد لديب، مهنيون يأملون رفع سقف معاملات المقاولين الذاتيين إلى مليون درهم سنويا، اقتصاد، هسبريس، 20 نوفمبر 2021، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.hespress.com/%d9%85%d9%87%d9%86%d9%8a%d9%88%d9%86-%d9%8a%d8%a3%d9%85%d9%84%d9%88%d9%86-%d8%b1%d9%81%d8%b9%d8%b3%d9%82%d9%81-%d9%85%d8%b9%d8%a7%d9%85%d9%84%d8%a7%d8%aa-%d8%a7%d9%84%d9%85%d9%82%d8%a7%d9%88%d9%84-905128.html

2021 الى مصادقة مجلس الحكومة على مشروع مرسوم رقم 2.21.928 بتطبيق القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والقانون رقم 99.15 بإحداث نظام للمعاشات الخاصين بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا وبتطبيق المادة 73 من المدونة العامة للضرائب فيما يتعلق بالمقاولين الذاتيين[124] .

ما يمكن أن نستخلصه من خلال التجربة المغربية هو أنه بالرغم من الاشكاليات التقنية والبيروقراطية ومحدودية التمويل بالإضافة للنقائص القانونية سواء من حيث توسيع الفئة المستهدفة وغياب إطار قانوني متعلق بالتغطية الاجتماعية عانى منها المقاولون الذاتيون إلا أن التحفيزات المقدمة لهذه الفئة قد شجعت عددا مهما من المغاربة على خوض هذه التجربة المهنية خاصة خلال فترة كورونا التي شكلت فرصة للمقاولين المغاربة من أجل توفير خدمات جديدة أثناء سريان قرار الحجر الصحي وخلق عمل حر لهم. هذا إلى جانب تمكين نظام المقاول الذاتي للمهنيين العاملين في القطاع غير المهيكل من خوض تجربة مهنية شفافة وبعيدة عن سلبيات القطاعات الاقتصادية غير المنظمة. وذلك من خلال التحفيزات الضريبية التي أقرتها الحكومة خلال فترة جائحة كوفيد 19 التي ساهمت في الكشف عن أهمية المميزات التي يوفرها نظام المقاول الذاتي وقدرته على تحقيق أكثر من هدف لصالح المملكة المغربية ولصالح المقاولين الذاتيين على مختلف الأصعدة.

وما نستخلصه أخيرا هو أن تجربة تطبيق نظام المبادر الذاتي بكل من فرنسا والمغرب بالرغم من اختلاف كل منهما على مستوى الإطار التشريعي والتطبيقي والاصلاحات والتداخلات من أجل تطويرها وتحقيق أهدافها إلاّ أنّها أثبتت أهمية هذا النظام خاصة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي خلال جائحة كوفيد 19 لفائدة فئات مختلفة ولاسيما الفئات الهشة منها. غير أن التجربة التونسية لم ترى نور التطبيق بعد لعدة أسباب مختلفة أعاقت ذلك بالرغم من الجهود التي بذلت.

تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي خلال جائحة كوفيد 19

124. المملكة المغربية، اجتماع مجلس الحكومة ليومه الأربعاء 17 نوفمبر 2021، يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://www.cg.gov.ma/ar/node/10507

3 - مرحلة المصادقة على مشروع القانون والظروف التي أحاطت بها

بعد ختم أعمال فريق العمل بالندوة الوطنية حول مشروع قانون المبادر الذاتي تحت إشراف السيد وزير التكوين المهني والتشغيل والسيدة كاتبة الدولة لدى وزير التكوين المهني والتشغيل المكلفة بالتكوين المهني والمبادرة الخاصة آنذاك التي تم تنظيمها بتاريخ 02 فيفري 2018 بمشاركة جميع الأطراف المتدخلة وبحضور خبراء دوليين واصلت وزارة التكوين المهني والتشغيل مهمة التواصل مع السيد رئيس الحكومة من خلال مراسلة مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة وموافاتها بصيغة معدلة من مشروع القانون المتعلق بنظام المبادر الذاتي مشفوعا بشرح أسبابه مرفقا بجدول يتضمن إجابات وزارة التكوين المهني والتشغيل حول الملاحظات الواردة عليها في هذا الخصوص وذلك لإتمام الموجبات القانونية بشأنه. وذلك في محاولة لإدراجه على جدول أعمال أقرب اجتماع مجلس وزاري لمناقشته وإحالته لمجلس نواب الشعب فيما بعد للمصادقة عليه كقانون[125].

غير أن مشروع هذا القانون ظل تقريبا سنتين أمام مجلس الوزراء التونسي. ومن المفارقات أن تكون جائحة كوفيد 19 الفرصة للمصادقة عليه. حيث أن هذه الأزمة الصحية عمقت الأزمة الاقتصادية[126] والاجتماعية التي مرت بها البلاد التونسية كسائر بقية دول العالم إذ أن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة للحد من تفشي الفيروس وعلى رأسها قرار الحجر الصحي الشامل بموجب الأمر الحكومي عدد 208 المؤرخ في 2 ماي 2020 أدت إلى توقف عجلة الاقتصاد وتعميق اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية[127]. وكانت هذه الآثار أكثر وطأة على الفئات الأكثر هشاشة من الناحية الاقتصادية كالعاملين في كل من القطاع الخاص[128] وغير المنظم[129]والعائلات المعوزة والعاطلين عن العمل. في حين تمتع العاملون في القطاع العمومي بالأمان الوظيفي وبصرف أجورهم كاملة[130].

125. مذكرة توضيحية مرسلة من وزارة التكوين المهني والتشغيل إلى رئاسة الحكومة، نظرا للوضع الصحي الذي تمر به البلاد وفي إطار انخراط وزارة التكوين المهني والتشغيل كغيرها من الوزارات في المجهود الوطني لتنفيذ القرارات الحكومية المعلن عنها تم إحالة مشروع قانون يتعلق بالمبادر الذاتي. (غير منشورة).

126. « face à un probable recul des recettes fiscales et aux dépenses publiques non anticipées suite à la crise provoquée par le COVID-19, les autorités tunisiennes.... peuvent être contraintes d'élargir le déficit budgétaire en réduisant les dépenses d'investissement à hauteur de 3 000 MDT ce qui représente environ une baisse de 40% par rapport à ce qui a été prévu dans la loi de finances de 2020 ». PNUD : « Impact économique du covid -19 en Tunisie, analyse en terme de vulnérabilité des ménages et de micro et très petites entreprises », en collaboration avec le Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale, Tunisie, 2020, p.21

127. آية صحيح، تعميق اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية بين الفئات الاجتماعية في زمن الوباء (مقاربة قانونية)، في تدبير أزمة كوفيد 19 في تونس سياسات الدولة والفئات أكثر أضرارا، كراسات المنتدى عدد 4 سبتمبر 2020، المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، المرصد الاجتماعي التونسي، تونس، 2020، ص 49

128. « Fermetures définitives des entreprises par secteur : 15,2% des entreprises du secteur de l'information et de la communication (dont 3,8% à cause de la .. Covid-19), 13,1% des entreprises du secteur des services d'hébergement et restauration et cafés (5,3% à cause de la Covid-19) et 12,5% des entreprises du secteur des industries alimentaires (4,8% à cause de la Covid-19) ont déclaré avoir définitivement fermé. ▪ Entreprises ayant travaillé selon la taille : les micro-entreprises restent les plus touchées avec 83,6% qui ont déclaré avoir travaillé au moins une semaine pendant le mois de l'enquête. 96,4% des grandes entreprises ont affirmé qu'elles étaient en activité en T4 de même pour 97,3% des PME. ▪ Fermetures définitives des entreprises exportatrices : les entreprises non-exportatrices ont été plus impactées par les fermetures définitives (10,4%) tandis que 4% des entreprises exportatrices ont déclaré avoir fermé définitivement. ▪ Fermetures définitives des entreprises par âge : ces fermetures ont été plus importantes pour les entreprises matures (11,4%), que les jeunes entreprises (10,6%), et que les entreprises établies (8,8%) ... » Business Pulse Tunisie : « Impact de la crise COVID-19 sur le secteur privé formel », Statique Tunisie, European Union, Swiss Confederation, International Finance Corporation, Février 2021, p.6. URL : https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/db537755-9a75-4dc2-a184-aa0e5a6c6a55/Tunisia+BPS_Third+wave.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nuR0em4

129. « ...تشير آخر المعطيات عن التشغيل، في الثلاثي الثالث لسنة 2020،... بأن عدد المشتغلين في القطاع غير منظم 1630000 وهو ما يمثل 46,4 % من مجموع المشتغلين... يمثل الرجال أساسا بنسبة 81,5 % مقابل 18,5 % للنساء. وعلى المستوى القطاعي يحتل كل من قطاع الفلاحة والصيد البحري المراتب الأولى في التشغيل غير منظم بأكثر من 85 % من المشتغلين يليهما قطاع البناء والأشغال العامة بنسبة 72,5 % وقطاع التجارة بنسبة 66,2 %...» عبد الجليل البدوي، أزمة المالية العمومية سنة 2020- 2021، الدراسات الاقتصادية بالمنتدى، أي قراءة للموجود وأي حلول لتحقيق المنشود، المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، تونس،2021، ص9 وما بعدها. يراجع الرابط الالكتروني التالي: https://ftdes.net/rapports/crisefi2021.pdf

130. إقبال بن موسى، الأزمة الناتجة عن فيروس كورونا ومقاربة النوع الاجتماعي- تونس، فيروس كورونا وتداعياته الاجتماعية على النساء إدارة الأزمة في كل من مصر وتونس ولبنان، مؤسسة فريدريش ايبرت، دون تاريخ نشر، ص 29. يراجع الرابط الالكتروني التالي: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/tunesien/16989.pdf

بالرغم من أن منظومة الحماية الاجتماعية في تونس تغطي 85 % من مجموع السكان العاملين[131] إلا أن جائحة كوفيد 19 كشفت أنها منظومة لا تفي بالغرض لحماية المتضررين ولا تستجيب للحاجيات الأساسية لشرائح واسعة من الفئات الهشة من المجتمع.

فاستغلت وزارة التكوين المهني والتشغيل هذه الفرصة وراسلت رئاسة الحكومة بإحالة مشروع قانون المبادر الذاتي للمصادقة عليه في إطار التفويض الممنوح في ذلك الوقت لرئيس الحكومة طبقا للفصل 70 من الدستور التونسي لسنة 2014.

وبعد طول انتظار أصدر رئيس الحكومة التونسي يوم الأربعاء 10 جوان 2020 المرسوم عدد 33 لسنة 2020 الذي يتعلق بالمبادر الذاتي وقد نشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 54 بتاريخ 10 جوان 2020.

لكن للأسف لم تقم الحكومة بإصدار بقية النصوص الترتيبية والتطبيقية ذات العلاقة وظلّ المرسوم دون تطبيق وحتى بعد رفع الحجر الصحّي والعودة إلى الحياة الطبيعية لم ينظر مجلس نواب الشعب فيه للمصادقة عليه كقانون. إلا أنه بعد مرور سنة تقريبا تولت لجنة المالية بتاريخ 28 جوان 2021 المصادقة على المرسوم في انتظار مصادقة مجلس نواب الشعب عليه في جلسة عامة. وإن كانت هذه خطوة مُتأخّرة إلا أنها لم تُكلّل بالنّجاح نظرا للاحتجاجات الشعبية التي شهدتها تونس يوم 25 جويلية 2021 ضد الطبقة السياسية والمطالبة بإقالة الحكومة وحل البرلمان بسبب تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي وتأزم الوضع الصحي[132]. مما دفع برئيس الدولة الى تفعيل الفصل 80 من الدستور التونسي واتّخاذ تدابير استثنائية أهمّها «تجميد» أعمال مجلس نواب الشعب[133]. لتتعطّل معه عملية المصادقة على المرسوم عدد 33 لسنة 2020 كقانون له مميزات خاصة قادر على تحقيق جملة من أهدافه المرسومة لفائدة المعنيين به والمجموعة الوطنية ككلّ.

131. Conseil des droits de l'homme:« Rapport A/HRC/37/54/Add.1 Rapport établi par l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels », Assemblée générale des Nations unies, 2018.Cite par : NU : «Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2021-2025 », Tunisie, novembre 2020, p.15 URL : https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-11/Tunisia-UNSDCF-2021-2025.pdf

132. En Tunisie, des milliers de manifestants défilent contre leurs dirigeants », France 24, publié le 25/07/2021 URL:https://www.france24.com/fr/afrique/20210725-en-tunisie-des-milliers-de-manifestants-d%C3%A9filent-contre-leurs-dirigeants

133. En Tunisie, le président gèle les activités du Parlement et démet le premier ministre de ses fonctions », le Monde avec AFP, Publié le 26 juillet 2021 à 00h02 - Mis à jour le 26 juillet 2021 à 08h41. URL : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/07/26/en-tunisie-le-president-gele-les-activites-du-parlement-et-demet-le-premier-ministre-de-ses-fonctions_6089509_3212.html

II - مميزات النظام القانوني للمبادر الذاتي

فقرة أولى: مميزات إجرائية وامتيازات خاصة مشجعة للانخراط

قبل أن ينتفع المبادر الذاتي بجملة من الامتيازات لممارسة نشاطه (1) يتعين عليه اتباع جملة من الإجراءات للانخراط بنظام المبادر الذاتي التي عمل المرسوم على أن تكون بسيطة وسهلة (2).

1 - إجراءات مبسطة للانخراط بنظام المبادر الذاتي

قبل التطرق لعرض الإجراءات البسيطة التي جاءت بها أحكام المرسوم عدد 33 لسنة 2020 (1.2)، يتعين علينا تحديد المستفيدين من هذا النظام أولا (1.1).

1.1 - المستفيدون من نظام المبادر الذاتي

طبقا للفصل 2 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020 « يقصد بالمبادر الذاتي كل شخص طبيعي تونسي الجنسية بالبلاد يمارس بصفة فردية نشاطا في قطاع الصناعة أو الفلاحة أو التجارة أو الخدمات أو الصناعات التقليدية أو الحرف على ألا يتجاوز رقم معاملاته السنوي 75 ألف دينار.... ويستثنى من الانتفاع كل شخص قام بإيداع التصريح بالوجود المنصوص عليه بالفصل 56 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات[134]».

ويعني ذلك أن المستفيدين من قانون المبادر الذاتي هم جميع الناشطين بالقطاعات المشار إليها أعلاه شرط أن يكونوا أشخاصا ذاتيين يعملون لحسابهم الخاص وحاملين للجنسية التونسية وشرط ألا يتجاوز رقم معاملات المبادر الذاتي 75 ألف دينار. ولقد تمسكت وزارة التكوين المهني والتشغيل بهذا الشرط الأخير لسببين اثنين أولهما حتى يكون هذا الرقم هو سقف رقم المعاملات لكل مبادر ذاتي على اختلاف قطاع نشاطه وثانيا حتى يكون بعيدا عن الرقم المقترح ضمن النظام التقديري.

وبالرغم من أن ملاحظات الوزارات حول مشروع القانون[135] كانت ذات توجه مختلف إذ فضلت أن يحدد هذا الفصل مجال تطبيق هذا القانون الذي ينطبق على التجار والحرفيين والصناعيين الذين تقل أرقام معاملاتهم عن ألف دينار وتتجه الملاحظة أولا، أن تحديد سقف المعاملات الأقصى يجب أن يتلاءم وطبيعة النشاط ذلك لأن قطاع الخدمات يختلف عن الصناعة والتجارة والفلاحة والحرف... ومن الأفضل اعتماد التقسيم المعتمد في النصوص القانونية فيما يتعلق بصفة الشخص التاجر أو حرفي أو مهنة حرة ويجب في هذا الإطار تحديد سبب هذا الحدّ في رقم المعاملات في اتّجاه أولا، يتجه التخفيض فيه ليشمل أقل عدد من الحرفيين والتجار والصناعيين باعتبار أنّ نظام المبادر الذاتي نظاما استثنائيا يشمل مجموعة مُحدّدة تمّ إفرادها بنظام اقتصادي خاص.

وبذلك يكون قانون المبادر الذاتي قد استثنى الأشخاص المقيمين والأجانب من الاستفادة والانخراط بهذا النظام. كما استثنى كل شخص قام بتصريح وفقا للفصل 56 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات.

134. « يتعين على كل شخص يتعاطى نشاطا صناعيا أو تجاريا أو مهنة غير تجارية باستثناء المتدخلين في توزيع السلع والمنتجات والخدمات المنصوص عليها بالفصل 51 سادسا من هذه المجلة قبل أن يبدأ نشاطه أن يودع بمكتب مراقبة الضرائب الراجع له بالنظر تصريحا في وجوده حسب نموذج معد من قبل الإدارة. (نقحت بالفصل 2-29 قانون المالية عدد 53 المؤرخ في 25/12/2015). ويرفق هذا التصريح:
- بنسخة من الوثائق التأسيسية بالنسبة للأشخاص المعنويين.
- وبنسخة من شهادة المصادقة أو الترخيص الإداري عندما يكون النشاط أو المحل الذي يباشر فيه لرخصة مسبقة.
ويسلم مكتب مراقبة الضرائب المختص إلى الأشخاص المشار إليهم أعلاه بطاقة تعريف جبائي. ويتعين على المعنيين بالأمر تعليقها في محل ممارسة النشاط. (أضيفت بالفصل 65 قانون المالية عدد 90 المؤرخ في 31/12/2004).»

وفي هذا الصدد يطرح تساؤل: هل أن الأجراء في القطاعين العام والخاص يمكن لهم الانتفاع من هذا النظام على اعتبار أن القانون وبصفة صريحة استثنى كل شخص قام بتصريح وفقا للفصل 56 سابق الذكر؟

ولقد كانت هذه المسألة من بين أهم الملاحظات العامة لأغلب الوزارات عند النظر في مشروع القانون حيث استحسنت الوزارات[136] (ما عدى وزارة الشؤون الاجتماعية) «التوجه القانوني الفرنسي الذي اعتمد صياغة واضحة تدل على أن نظام المبادر الذاتي يهدف لاستقطاب أو استهداف أكبر عدد ممكن من الباعثين أو المبادرين على اختلاف انشطتهم فكان انخراطهم في هذه المنظومة بإحدى الصّيغتين إما كنظام أساسي أي أن الباعث ليس له أي نشاط آخر سوى النشاط المستغل تحت نظام المبادر الذاتي أو كنظام تكميلي فيقع الجمع بينه وبين النشاط الأصلي كموظف أو أجير أو متقاعد. إنّ هذا النظام على غاية من الأهمية إذ سيساهم فضلا عن تمكين الموظفين من خلق مؤسساتهم الفردية واستثمار مدخراتهم المتأتية من وظيفتهم الأصلية في الانتفاع وحسن استغلال الخبرات لهذا الصنف من الباعثين ونقلها للأجيال القادمة دون أن نتناسى أن مثل هذه الامكانية المتاحة للموظف العمومي يمكن أن تشجعه على فكرة المغادرة الاختيارية للوظيفة دون مخاطرة كبرى ودون خسارة كفاءات وخبرات وغيرها وإعادة استثمارها وتحويلها وخلق مواطن شغل جديدة في الاتجاهين العام والخاص. غير أن وزارة الشؤون الاجتماعية كان رأيها مخالفا في هذا الصدد واعتبرت أن « تطبيق نظام المبادر على فئة المتقاعدين لا يجوز قانونا لأن هذه الفئة معفية من الانخراط في نظام الضمان الاجتماعي كما أنه محجر عليها قانونيا تعاطي نشاط مؤجر مع الجمع مع جراية علاوة على أن نسبة المساهمات المضمنة ضمن مشروع هذا القانون يتم اقتطاعها حاليا من جرايات تقاعدهم بعنوان نظام التأمين على المرض[137].»

وهنا يجدر التأكيد على أن مشروع القانون في نسخته الأولية[138] قد نص على إمكانية انخراط المتقاعدين ضمن هذه المنظومة. وفيما يتعلق باعتبار هذا النظام نظاما تكميليا يمكن بمقتضاه إدراج الموظف ضمنه استئناسا بالتجارب المقارنة مثل القانون الفرنسي الذي حتى وإن أدرج الموظفين إلا أنه لم يقم بذلك من الوهلة الأولى حيث لم يشمل (القانون الفرنسي) في صياغته الأصلية فئة الموظفين وإنما تم إدراجها في مرحلة لاحقة بعد تقييم أولي للتجربة.

وحتى القانون المغربي لم يدرج الموظفين ضمن نظام المقاول الذاتي وإنما جعل هذا النظام نظاما أصليا وهو نفس التوجه الذي اختارته وزارة التكوين المهني والتشغيل بتونس لكونها تهدف من خلال هذا القانون الى تحفيز المبادرة الاقتصادية خاصة لدى العاطلين عن العمل من ناحية وإدماج الناشطين في القطاع غير المنظم من ناحية ثانية[140] .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن إحدى نسخ مشروع القانون المُعدّلة[141] كانت أكثر وضوحا ودقة إذ حسمت الأمر في هذه المسألة حيث كانت صياغة فصلها الأول كالتالي :« ... ويستثنى من الانتفاع بهذا النظام الأجراء في القطاعين العام والخاص وكل شخص قام بإيداع التصريح بالوجود المنصوص عليه بالفصل 56 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات من تاريخ صدور هذا القانون...» وهو ما يدفعنا للتساؤل لماذا لم يعتمد المشرع هذه الصياغة تجنبا لأي اشكاليات يُمكن أن تثار عند تطبيق القانون؟ وهذا السؤال يطرح نفسه خاصة لأن الأمر الحكومي المتعلق بضبط قائمة الأنشطة داخل القطاعات في تونس لم يصدر بعد[142] .

وعلى العموم فإننا نلاحظ أن الحسم في هذه المسألة غير واضح نظرا للغموض الذي يحيط بالفصل 2 من

136. المرجع السابق، ص 13.
137. المرجع السابق، ص 1.
138. غير منشور.
139. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون المبادر الذاتي،...، ص 13.
140. نفس المرجع السابق.
141. غير منشور.
142. الفقرة 2 من الفصل 2 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.

قانون المبادر الذاتي لكونه استثنى فقط كل شخص قام بتصريح وفقا للفصل 56 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات مما يترك الفرصة مُتاحة للأجراء بالقطاع الخاص للانتفاع بهذا النظام كعمل تكميلي يعزز دخلهم المالي ويمثل كذلك فرصة مشجعة للموظف العمومي تتيح له إمكانية مغادرة الوظيفة العمومية.

لكن بقراءة الفصل 7 وتحديدا الفقرة 2 منه والمتعلقة بضبط قيمة المساهمة الوحيدة يتضح أن هذا النظام يمكن أن يستفيد منه المتقاعدون وذلك من خلال ما جاءت به الأحكام التالية :« ... **وتخفض نسبة 11 % إلى 4 % بالنسبة للمتقاعدين**...».

2.1 - إجراءات مبسطة للانخراط بنظام المبادر الذاتي

بسط النظام القانوني للمبادر الذاتي إجراءات الترسيم والانخراط في هذا النظام وأتاح طريقتين أمام المستفيدين للانخراط إما الكترونيا أو من خلال تعمير استمارة متاحة لدى جهات معينة (مكاتب التشغيل والعمل المستقل وفضاءات المبادرة التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل أو مكاتب القباضات المالية أو مكاتب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[143]) والخيار في ذلك للمستفيد. كما ضبط المُشرّع آجال قصيرة وقياسية للإدارة للردّ على مطلب الترسيم أو الرفض لتجنب البيروقراطية التي كانت سببا في نفور الناشطين بالقطاع غير الرسمي من الانخراط بالقطاع الرسمي.

إذ أكد قانون المبادر الذاتي على أن يتم التصرف في نظام المبادر الذاتي عبر منصة خدمات الكترونية محدثة للغرض[144] . وأضاف المرسوم عدد 33 لسنة 2020 أنه: «بصرف النظر عن التشريع الجاري به العمل، يحدث صلب منصة الخدمات سجل وطني الكتروني يطلق عليه تسمية السجل الوطني للمبادر الذاتي تتم فيه العمليات التالية: الترسيم، إعادة الترسيم، الإعلام بقرار الترسيم أو عدم الترسيم، التصريح برقم المعاملات، استخلاص معلوم المساهمة الوحيدة، الاعلام بقرارات الشطب من سجل المبادر الذاتي والتظلم بشأنها، الاعلام والتواصل مع المعنيين في كل ما يتعلق بالحقوق والواجبات المتعلقة بنظام المبادر الذاتي.»

من المنتظر أن توفر هذه المنصة الوقت والجهد وتكفل للمستخدم الانخراط عن بعد في نظام المبادر الذاتي دون تكبد عناء التنقل والانتظار داخل أروقة الإدارات.

وإن كان هذا التوجه أيضا ما اعتمده المشرع الفرنسي[145] من خلال اتاحة منصة الكترونية للغرض سهلة وبسيطة الاستعمال من أجل أيضا تفعيل سياسة القرب لهذه الفئة من الناشطين إلا أن القانون التونسي لم يحدد صلب أحكامه أيّة مؤسسة ستمسك وتسهر على متابعة العمليات المتعلقة بمنصة الخدمات الالكترونية مكتفيا بالتنصيص على أنه سيتم ضبط طرق إدارة المنصة وتنظيمها والتصرف فيها بمقتضى أمر حكومي[146] والذي لم يصدر بعد.

وهو عكس ما تضمنته نسخة مشروع القانون التي كانت أكثر وضوحا وأكدت على أن توكل هذه المسألة لإشراف هيكل واحد وهو الديوان الوطني للبريد فكانت صياغة كالآتي:« بصرف النظر عن التشريع الجاري به العمل، يحدث سجل وطني إلكتروني خاص يطلق عليه تسمية .» السجل الوطني للمبادر الذاتي» يمسكه ويسهر على متابعة العمليات المتعلقة به لحساب الهياكل المعنية بالديوان الوطني للبريد.

ويقوم الديوان، في هذا الإطار خاصة بالمهام التالية:

تلقي طلبات الترسيم أو إعادة الترسيم في السجل الوطني للمبادر الذاتي وإحالتها إلى الهياكل المعنية....

143. الفقرة 1 من الفصل 5من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
144. الفقرة 1 من الفصل 3 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
145. https://www.autoentrepreneur.urssaf.fr/portail/accueil.html
146. الفقرة 2 من الفصل 3 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.

ويخصص الديوان الوطني للبريد بمقراته الموزعة على كامل تراب الجمهورية شبابيك خاصة للتصرف في نظام المبادر الذاتي إضافة إلى وضع منصة خدمات خاصة تضمن تبادل المعلومات بين الإدارات والهياكل المعنية وتمكنهم من كافة المعطيات مع احترام التشريع الجاري به العمل وخاصة منه المتعلق بحماية المعطيات الشخصية. وتبرم للغرض اتفاقية بين الديوان الوطني للبريد والهياكل المعنية.»

وهذا التوجه أيضا هو ما ذهب إليه المشرع المغربي من خلال قانون المقاول الذاتي حيث تم توكيل الإشراف لمؤسسة البريد من أجل تسهيل الإجراءات وتبسيطها أمام المهتمّين للانخراط ضمن هذا النظام وهو إجراء أساسي لتحقيق استقطاب أكبر عدد ممكن من الناشطين بالقطاع غير الرسمي.

غير أن آراء وملاحظات الوزارات التونسية[147] ومصالح المستشار لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاجتماعية[148] حول مشروع القانون كانت مخالفة لهذا التوجه ومُتمسّكة بضرورة التقيّد بالتوجّه التشريعي الذي يرمي نحو توحيد نظام السجلات المؤسساتية عبر قانون السجل الوطني للمؤسسات التي تمت المصادقة عليه بتاريخ 27 جويلية 2018.

حاولت وزارة التشغيل والتكوين المهني الدفاع عن أن يكون سجل المبادر الذاتي يدار من طرف الديوان الوطني للبريد[149] وأن يتولى مسك جميع العمليات المتعلقة بالتصرف في نظام المبادر الذاتي لحساب مصالح وزارة المالية ومصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[150] ، إلا أن المشرّع لم يمنح الديوان الوطني للبريد هذا الاختصاص ولعله استند في ذلك على رأي مصالح المستشار لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاجتماعية حول هذه المسألة والذي كان كالآتي:»... من المعلوم أن العمليات الراجعة للهياكل الجبائية وللصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تستدعي اتباع إجراءات مضبوطة واحترام أجال قانونية ملزمة كما لا يتوفر لدى الديوان الوطني للبريد الموارد البشرية والإمكانيات التقنية الضرورية لإنجازها، إضافة إلى تداخله في مهام ليست من اختصاصه طبقا للنصوص المنظمة للهياكل المذكورة آنفا....»[151].

بالرغم من أن وزارة التكوين المهني والتشغيل ردّت على هذا الرأي مؤكدة على «...أن مشروع القانون قد أوكل إلى الديوان الوطني للبريد مهمة التصرف من خلال مسك والسهر على متابعة العمليات المتعلقة بالسجل الوطني للمبادر الذاتي (الالكتروني) على أن تبقى العمليات الإجرائية المتعلقة باستخلاص الضريبة والمساهمات الاجتماعية من مشمولات الهياكل المعنية[152]» إلاّ أنّه من الواضح أن المُشرّع غلّب رأي مصالح المستشار لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاجتماعية بخصوص هذه المسألة. لكننا نقدّر أن توجه وزارة التكوين المهني والتشغيل ولجنة الصّياغة يبدو أكثر جدوى وتماشيا مع الهدف من وراء إقرار هذا القانون من خلال تكليف هيكل واحد متوفر في جميع أنحاء تراب الجمهورية يساعد على استقطاب أكبر فئة من الناشطين وخاصة أولئك القاطنين بالمناطق الريفية.

ولقد أبقى المشرع بمقترح مشروع القانون حول تكريس طريقة ثانية للترسيم بنظام المبادر الذاتي خاصة للذين يصعب عليهم التعامل مع المنصات الالكترونية حيث سمح لكل شخص يرغب في الانخراط من خلال تعمير استمارة ورقية مقابل وصل يسلم في الغرض توفرها مكاتب التشغيل والعمل المستقل وفضاءات المبادرة التابعة للوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل أو مكاتب القباضات المالية أو مكاتب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[153].

ويتضح أن توفير استمارة الانخراط في نظام المبادر الذاتي بأكثر من مؤسسة مختلفة هي طريقة تدعم

147. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 14.
148. المرجع السابق، ص 7.
149. وقد تم اقتراح الديوان الوطني للبريد نظرا لتغطيته لكامل تراب الجمهورية وتوفر مكاتبه في كل المعتمديات وحتى في بعض العمادات الأمر الذي لا يمكن أن ينسحب على المقرات الجهوية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. المرجع السابق، ص 7.
150. المرجع السابق، ص 14.
151. المرجع السابق، ص 5.
152. نفس المرجع السابق.
153. الفقرة 1 من الفصل 5 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.

سياسة القرب لتوفير خدمات للمهتمين بالانخراط وهو ما يتماشى مع هدف تبسيط الإجراءات قدر الإمكان لاستقطاب أكبر عدد من المنخرطين وتسهيل الانخراط في القطاع الرسمي بالنسبة للناشطين بالقطاع غير الرسمي.

ومن المميزات الإجرائية لنظام المبادر الذاتي أيضا أن المشرع قيّد « الإدارة» بضرورة الردّ على قبول مطلب الترسيم والانخراط لكل من توفرت فيه الشروط وذلك في آجل أقصاه 15 يوما من تاريخ الإيداع مما يعني إمكانية تسلّم بطاقة المبادر الذاتي التي تتجدد كل ثلاث سنوات إما الكترونيا عبر منصة الخدمات أو عبر إحدى المؤسّسات المعنية[154] . ولا يُعتبر مجرّد حصول المبادر الذاتي على بطاقة الانخراط يسمح له بممارسة نشاطه رسميا فقط وإنما هو إجراء يخوّل له الانتفاع بهذا النظام وبعدد من امتيازاته عند الاستظهار بها[155].

لكن أحكام مرسوم عدد 33 لسنة 2020 لم تتضمن إشارة حول الخصائص الفنية التي يجب أن تتضمنها بطاقة المبادر الذاتي والمعطيات الواردة بها على غرار ما تم اعتماده بالنسبة إلى البطاقات التي تم التنصيص على إصدارها بمقتضى نصوص قانونية سابقة من ذلك القانون عدد 46 لسنة 1981 المؤرخ في 09 ماي 1981 والمتعلق بالنهوض بالمعاقين والذي ينص في الفصل 21 منه على أنه «يضبط وزير الشؤون الاجتماعية تراتيب تطبيق أحكام الفصلين 19 و20 من هذا القانون وخاصة منها المتعلقة بشكل بطاقة المعاق وإجراءات إعدادها[156] .

بالرغم من أن هذه الإجراءات تبدو بسيطة وسهلة إلا أنه لا يمكن لنا تقييم مدى فاعليتها ونجاحها فعلا في استقطاب عدد هام من الناشطين بالقطاع غير الرسمي في ظل عدم اكتمال الإطار القانوني والإداري إذ لم يصدر بعد الأمر الحكومي المتعلق بإحداث المنصة الالكترونية ولم تتوفر بعد الاستمارات الورقية بالمكاتب والمؤسسات المنصوص عليها بالفصل 5 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.

وتمثل هذه النقائص أحد أهمّ التحديات التي تعيق تطبيق هذا القانون وتحقيق الأهداف المرجوة منه مما يجعله حبرا على ورق بالرغم من أهميته لاسيما وأنه يمنح امتيازات مشجعة لاستقطاب أكبر فئة من الناشطين أغلبهم من القطاع غير الرسمي.

154. الفقرة 2 من الفصل 5 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
155. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 8.
156. لقد كانت هذه ملاحظة وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي حول مشروع قانون المبادر الذاتي، ولقد ردت وزارة التكوين المهني والتشغيل على هذه الملاحظة كالآتي:» أما فيما يتعلق بالخصائص الفنية لهذه البطاقة فقد تم التنصيص صلب مشروع القانون على اتفاقية تبرم للغرض بين الديوان الوطني للبريد والهياكل المتدخلة لضبط التصرف في هذا النظام وبالتالي سيتم الأخذ بالملاحظات بالاعتبار. « نفس المرجع السابق.

2 - امتيازات متنوعة خاصة مشجعة على الانخراط بنظام المبادر الذاتي

أقر المرسوم عدد 33 لسنة 2020 امتيازات وإعفاءات خاصة (2.1) كما أحال إلى جملة من الامتيازات الأخرى المتمثلة في المرافقة والتكوين والتأهيل وحتى توفير التمويل عبر الصندوق الوطني للتشغيل بالتنسيق مع أطراف حكومية أخرى (2.2) التي يمكن أن ينتفع بها المبادر الذاتي المنخرط وذلك بموجب أحكام الأمر عدد542 لسنة 2019. لكن جميع هذه الامتيازات تندرج في إطار تخفيف الأعباء عن كاهل الناشطين وتشجيعهم على الانخراط في نظام المبادر الذاتي واستقطاب أكبر عدد ممكن من الراغبين في المبادرة خاصة الفئة الناشطة بالقطاع غير الرسمي.

2.1 - امتيازات وإعفاءات خاصة للمنخرطين بنظام المبادر الذاتي

كرّس النظام القانوني للمبادر الذاتي جملة من الامتيازات المتنوعة تتعلق بمقر النشاط (2.1.1) ونظاما خاصا مبسطا يمنح امتيازات جبائية واجتماعية (2.1.2)، هذا بالإضافة إلى إعفاءات جبائية واجتماعية لكن طبعا بشروط معينة (2.1.3).

2.1.1 - امتيازات تتعلق بمقر النشاط

أتاح المرسوم عدد 33 لسنة 2020 امتيازا للمبادرين الذاتيين لم يتحه أي نظام قانوني سابق حيث يمكن للمبادر الذاتي استغلال محل إقامته أو جزء منه كمقرّ لممارسة نشاطه المهني دون أن يتم تقييده بتوفير محل للغرض بعد مدة معينة من انطلاق النشاط. وذلك ما كرسته صراحة أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 6 من قانون المبادر الذاتي والتي جاءت بما يلي: « يمكن للمبادر الذاتي تعيين مقر النشاط طبقا لأحكام الفصل 8 من القانون عدد 69 لسنة 2007 المؤرخ في 27 ديسمبر 2007[157] المتعلق بحفز المبادرة الاقتصادية وجميع النصوص التي نقحته أو تممته **دون اعتبار المدة المحددة بخمس سنوات**» عن نشاطه المهني.

157 .« بصرف النظر عن الأحكام التشريعية المخالفة للفصل 75 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير الصادرة بمقتضى القانون عدد 122 لسنة 1994 المؤرخ في 28 نوفمبر 1994، يمكن تعيين محل إقامة الباعث الفردي أو جزء منه مقرا اجتماعيا للمؤسسة أو للممارسة النشاط المهني وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انطلاق النشاط باستثناء الأنشطة التي تستوجب فضاءات مهيأة، ووفق الشروط التالية:
- أن تتم ممارسة النشاط المهني بصفة حصرية من قبل متساكني المحل.
- أن يتعلق الأمر بمحل السكن الأصلي للباعث.
- أن يكون النشاط المزمع ممارسته من الأنشطة التي لا تستوجب ترددا هاما للحرفاء أو قبول السلع أو تسليمها والأنشطة التي ليس لها تأثيرات على المحيط.
ويلتزم الباعث بإيداع تصريح لدى مصالح البلدية المختصة لممارسة نشاط مهني بمحل معد أصلا للسكنى.
ولا يترتب عن ممارسة النشاط المهني داخل محل الإقامة تغيير لصبغته الأصلية ولا ينطبق عليه التشريع المتعلق بالأكرية التجارية.»

ويشجع هذا الامتياز المبادرة الذاتية باعتباره يُخفّف الأعباء المالية التي من شأنها أن تثقل كاهل المبادر الذاتي. كما منح القانون للمبادر الذاتي امتيازا آخر يتمثل في الحصانة القانونية لمقر إقامته إذ فرضت أحكامه بأنه لا يجوز تنفيذ حجز على المقر الرئيسي للمبادر الذاتي في أي حال من الأحوال إذا تخلدت بذمته ديون مترتبة[158].

ونستنتج أن هذا الامتياز لا يكفل فقط تذليل العقبات المالية التي تشكل العائق الأكبر أمام المهتمين بممارسة أنشطتهم المهنية بصفة رسمية بل أيضا يحقّق الأمان لهم إزاء قرارات الحجز أو العقلة على مقر سكانهم في صورة ما تراكمت ديونهم وعجزوا عن سدادها.

2.1.2 - امتيازات جبائية واجتماعية مشجعة

بمقتضى النظام القانوني في تونس ينتفع المبادر الذاتي بنظام ضريبي واجتماعي خاص يتمثل في دفع مساهمة وحيدة تكون محررة من الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين ومن الآداء على القيمة المضافة ومن المساهمة في نظام الضمان الاجتماعي . وكان إقرار هذا الامتياز من الأهداف الأساسية التي عملت لجنة صياغة القانون على إدراجها ويمكن القول بأنها من النقاط المحورية المميزة لهذا النظام لكي يتحقق الهدف من وراء إقراره في استقطاب عدد كبير من الناشطين في القطاع غير الرسمي وأيضا دعم الموارد المالية والجبائية لمصالح وزارة المالية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[159].

ولكن بالرغم من أهمية هذا الامتياز إلا أن مسألة إدراجه بالقانون لم تكن سهلة ولقيت تحفظا أو اعتراضا شديدا خاصة من وزارة المالية[160] التي رأت أن تضمين القانون الخاص بالمبادر الذاتي لأحكام جبائية يتعارض مع توجهات إصلاح المنظومة الجبائية الرامية إلى توحيد النصوص الجبائية وتفادي تشتّتها. وأرادت وزارة المالية تضمين نظام قانون المبادر الذاتي بالقانون الجبائي العام وخاصة وأن النظام المقترح يمثل نظاما مزدوجا مع النظام التقديري للضريبة على الدخل المطبق حاليا على الأشخاص الطبيعيين من صغار المشتغلين الذين يمارسون أنشطة مماثلة للأنشطة التي سيمارسها المبادر الذاتي والمرسمين بجذاذة المطالبين بالأداء.
كما رأت وزارة المالية يتعارض مشروع القانون مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص خاصة وأن العدالة الجبائية تراعي وتتعامل مع كل المتعاملين الاقتصاديين على قدم المساواة حيث أن تفضيل المبادر الذاتي عن بقية المتعاملين الاقتصاديين بمنحه امتيازات دون غيره من المتعاملين لنفس النشاط والمنخرطين في النظام التقديري سيفضي بالضرورة إلى تميزه والمساس من مبدأ المساواة وانتهاك للعدالة الجبائية وهو ما من شأنه أن يكون حافزا للبعض للتخلي عن النظام التقديري أو النظام الحقيقي واللجوء إلى الانضواء تحت هذا النظام للاستفادة من مزاياه الجبائية والمالية وبالتالي التأثير على توازن موارد المالية»[161].

ولقد ردت وزارة التكوين المهني والتشغيل على هذه الملاحظة مستندة في ذلك على جملة من الأسس القانونية وغيرها التي تسمح بإقرار المساهمة الوحيدة لصالح المبادر الذاتي. وكانت كالتالي: « نصّ الدستور التونسي على الواجبات المحمولة على المواطنين والتي من أهمها أداء الضريبة وتحمل التكاليف العامة وفق نظام عادل ومنصف وعبر آليات تضمن استخلاصها ومقاومة التهرب الجبائي».

وخلافا لما ورد بالملاحظة من حيث أن نظام المبادر الذاتي يمثل نظاما مزدوجا مع النظام التقديري فإن هذا النظام هو نظام خاص يُمكّن من توسيع قاعدة المنخرطين بنظام الحماية الاجتماعية من ناحية والرفع من دافعي الضريبة لكونه يستهدف الناشطين في القطاع غير المهيكل الذي يستأثر على حصة مهمة من النسيج الاقتصادي وهوما يحرم الدولة من مداخيل جبائية هامة.

158. الفقرة الأخيرة من الفصل 8 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
159. الفقرة الأولى من الفصل 7 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
160. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 1.
161. نفس المرجع السابق.

كما أن الملاحظة المتمثلة في أن هذا النظام سيكون حافزا للبعض للتخلي عن النظام التقديري أو النظام الحقيقي مجانبة للصواب لأنّ الفصل 2 من مشروع القانون نص بكل صراحة أنه يستثنى من الانتفاع من هذا النظام كل شخص قام بالتصريح بالوجود المنصوص عليه بالفصل 56 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات في تاريخ صدور هذا القانون[162] .

كما أنه للانضواء تحت هذا النظام يشترط موافقة مصالح وزارة المالية ومصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وكان لتوجه وزارة التكوين المهني والتشغيل حول تمسكها بامتياز دفع المساهمة الوحيدة وقع لدى المشرّع ولقد أقره نظرا لما له من مميزات تدعم توجهات عديدة ترنو الدولة لتحقيقها وأبرزها التشجيع على الانخراط في النشاط بالقطاع الرسمي والاقتصاد المنظم.

ولتجنب التهرب الضريبي في حالة تطور نشاط المبادر الذاتي ورقم معاملاته تم الحرص ضمن أحكام هذا المرسوم على إخضاع المبادر الذاتي في هذه الحالة لنظام التغطية الاجتماعية لغير الأجراء المطبق في مجال نشاطه حتى لا يستغل المنخرط نظام المبادر الذاتي كلما رقم معاملاته ارتفع كغطاء لتهرب الجبائي الأمر الذي يتناقض مع أهداف هذا القانون المتمثلة في الحد من ظاهرتي الاقتصاد غير المنظم والعمل غير المنظم.

ولقد اقترحت مصالح المستشار لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاجتماعية بأن يتم إخضاع المبادر الذاتي للتغطية الاجتماعية لغير الأجراء المعمول بها حسب مجال النشاط مع تمتيعه بدوره من دفع مساهمات اجتماعية تتلاءم وتطور رقم معاملاته[163].

وهو ما أخذته وزارة التكوين المهني والتشغيل[164] ولجنة صياغة القانون بعين الاعتبار منذ بداية إعداد نظام المبادر الذاتي وصاغته في أحكام تبنّاها المشرع فيما بعد فكانت كالآتي: « كما يمكن للمبادر الذاتي الانخراط في نظام الضمان الاجتماعي للعملة غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي وترتفع بذلك نسبة المساهمة بـ 11 % من الأجر الأدنى الفلاحي المضمون أو الأجر الأدنى المهني المضمون حسب طبيعة النشاط بعنوان نظام الضمان الاجتماعي. وتخفض نسبة 11 % الى 4 % بالنسبة للمتقاعدين. وتنطبق أحكام الباب الثاني من العنوان الثاني من القانون عدد 30 لسنة 1960 المؤرخ في 14 ديسمبر 1960 على نظام المبادر الذاتي. كما يمكنه الانخراط بشريحة دخل تفوق الشريحة المتعلقة بنشاطه طبقا للتشريع الجاري به العمل المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي للعملة غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي[165].»

ونستخلص من الأحكام سابقة الذكر أن نظام المبادر الذاتي أقر نظاما تدريجيا مميّزا لو توفرت له جملة من العوامل المساعدة على تفعيله وتطبيقه لكان سيساعد بطريقة مجدية في تحقيق أكثر من هدف. وبصدور المرسوم عدد 33 لسنة 2020 فقد سمحت أحكامه بضبط مساهمة وحيدة وفقا للفقرة 2 من الفصل 7 وذلك لتحقيق هدف أول وهو توسيع قاعدة المنخرطين بنظام الحماية الاجتماعية من ناحية والرفع من دافعي الضريبة وتشجيعهم على الانخراط في القطاع الرسمي. وهدف ثاني وهو استهداف فئة من الناشطين في القطاع غير الرسمي رقم معاملاتهم مرتفع وتستأثر هذه الفئة بالتالي[166] على حصة مهمة من النسيج الاقتصادي ما يحرم الدولة من مداخيل جبائية هامة وذلك من خلال السماح للمبادر الذاتي بإمكانية الانخراط في نظام الضمان الاجتماعي للعملة غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي وترتفع بذلك نسبة المساهمة بـ 11 %من الأجر الأدنى الفلاحي المضمون أو الأجر الأدنى المهني المضمون حسب طبيعة النشاط بعنوان نظام الضمان الاجتماعي... بالتالي فهذا النظام القانوني من خلال إقراره امتيازات جبائية واجتماعية مبسطة هي مرحلة أولية لضمان الانخراط بنظام رسمي ليجد المبادر الذاتي نفسه بطريقة غير مباشرة ينتقل آليا وتدريجيا من نظام

162. نفس المرجع السابق.
163. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 7-6.
164. نفس المرجع السابق.
165. الفقرة 3 و4 من الفصل 7 المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
166. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 7-6.

جبائي واجتماعي خاص به إلى نظام جبائي آخر (كنظام التقديري أو لما نظام الحقيقي) حسب طبيعة النشاط وشريحة الانخراط كل ما تجاوز رقم معاملاته السنوي سقف الرقم المحدد بالفصل 2 من هذا المرسوم وبالتالي تكون هذه الامتيازات الجبائية والاجتماعية هي أول الخطوات لإرساء نظام سلس للانتقال من اقتصاد غير المنظم لاقتصاد المنظم.

لقد جاء هذا القانون لأجل تحقيق أهدافه بضمانات تتصدى لبعض الذين ينوون الانضواء تحت هذا النظام للاستفادة من مزاياه الجبائية والمالية وبالتالي التأثير على توازن موارد المالية ذلك انّ المبادر الذاتي مطالب بالتصريح برقم معاملاته السنوي وفقا لمقتضيات الفصل 2 من هذا المرسوم، فأي تصريح برقم معاملات سنوي يفوق 75ألف دينار يجعله آليا ينتقل لنظام جبائي واجتماعي آخر. كما أن حرص لجنة صياغة هذا القانون على تحقيق هذا الهدف والتصدي لاستغلال البعض لهذا النظام للتهرب الجبائي يُخضع المبادر الذاتي الذي لا يلتزم باحترام هذه الشروط إلى الشطب من السجل الوطني للمبادر الذاتي[167].

وتعتبر هذه المسألة من المسائل التي أولت لها لجنة صياغة المشروع أهمية عند إعدادها مشروع القانون واستئناسها بالتجربة الفرنسية التي ولئن حققت من خلال نظام المبادر الذاتي في الفترة بين 2009 و2012 نتائج إيجابية إلا أنها طرحت إشكاليات[168] تتعلق بالتهرب الضريبي[169] وأخرى تتعلق بتهرب من دفع المساهمات وعدم التصريح برقم المعاملات الحقيقي تخوفا من الانتقال إلى نظام جبائي واجتماعي آخر[170] ... لذلك تم في فرنسا إصدار قانون جديد في 18 جويلية 2014[171] يسعى إلى إدخال تعديلات جديدة على قانون المبادر الذاتي أهمها: ضرورة التصريح عبر الإنترنت برقم المعاملات وأداء الاقتطاعات إذا تعدت المداخيل 50% مما هو مسموح به...وجوب دفع المساهمة العقارية من طرف المبادرين الذاتيين... تخصيص حساب منفصل لنشاط المشغل الذاتي... وجوب إظهار إشارة للتأمين المهني تظهر على الفواتير...

وعموما فقد برزت أهمية هذا القانون في فرنسا والمغرب خلال جائحة كوفيد 19 حيث وفر هذا النظام للمنخرطين به حماية اجتماعية بالإضافة إلى التمتع بمنحة مالية وقروض بدون فوائد لمجابهة الظروف المادية، والصحية بسبب الجائحة وفقا لشروط وإجراءات معينة[172].

وللأسف لم ينتفع التونسيون بهذه الامتيازات نظرا لغياب هذا القانون ومن المفارقات أن جائحة كوفيد 19 كانت فرصة ليرى مشروع القانون النور ويتم إقراره في ظل التدابير الاستثنائية التي مرت بها الدولة التونسية ليقر بذلك هذا المرسوم عدد 33 لسنة 2020 جملة من الامتيازات الجبائية والاجتماعية لفائدة المنخرطين به مع إحالة إلى نظام قانوني آخر يمنح المبادر الذاتي فرصة الانتفاع بامتيازات أخرى لصالحه.

2.1.3 - إعفاءات جبائية واجتماعية بشروط

لمزيد تشجيع الانخراط في القطاع المنظم من خلال نظام المبادر الذاتي التونسي لم يكتف المُشرّع بإقرار هذه الامتيازات الجبائية والاجتماعية من خلال دفع مساهمة وحيدة ذات قيمة بسيطة بل انه أيضا قد منح المبادر الذاتي امتيازا آخر ينتفع به خلال السنة الأولى للنشاط وهو إعفائه من دفع قيمة المساهمة الوحيدة خلال هذه المدة. وأوكل في المقابل مهمة دفع نسبة المساهمات الاجتماعية خلال هذه المدة للصندوق الوطني للتشغيل بموجب الأمر الحكومي عدد 542 لسنة 2019 المتعلق ببرامج الصندوق الوطني للتشغيل وصيغ الانتفاع بها. ولم يكتف المشرع بذلك بل أقر أيضا إعفاءات جبائية خاصة بالنسبة للمبادر

167. الفصل 10 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
168. Rapport N° 213 (2012-2013) de M. François MARC (Sénateur/ rapporteur général), fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 décembre 2012. Url :https://www.senat.fr/rap/l12-213-1/l12-213-157.html.
169. Pierre Deprost, Philippe Laffon et Dorothée Imraud : « Evaluation du régime de l'auto-entrepreneur », rapport, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales, Avril 2013, p 33. URL :https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000225.pdf
170. Op.cit, pp.34-36.
171. Loi N° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Url : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORF-/TEXT00002911502
172. URL : https://www.autoentrepreneur.urssaf.fr/portail/accueil/une-question/coronavirus/corona-virus--questions--reponse.html

الذاتي الذي يمارس نشاطا ذا صبغة صناعية وتجارية أو مهنية.... وذلك وفقا لأحكام الفصل 9 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020 والذي نص على ما يلي: « يُعفى المبادر الذاتي بعنوان نشاطه في إطار هذا المرسوم من إيداع التصاريح الجبائية المنصوص عليها بالتشريع الجبائي الجاري به العمل ومن دفع المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية والتجارية أو المهنية. كما تعفى كل المبالغ التي يستخلصها في إطار نشاطه من الخصم من المورد المنصوص عليه بالفصل 52 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات».

2.2 - امتيازات متنوعة ممنوحة في إطار تدخلات الصندوق الوطني للتشغيل لفائدة منخرطي نظام المبادر الذاتي

نصت الفقرة الأخيرة من الفصل 7 من المرسوم... على أنه « ... تنطبق الامتيازات الممنوحة في إطار تدخلات الصندوق الوطني للتشغيل لدعم الباعثين على نظام المبادر الذاتي». وهو ما يخول للباعثين في إطار نظام المبادر الذاتي الانتفاع بامتيازات أخرى غير منصوص عليها ضمن أحكام المرسوم عدد 33 لسنة 2020.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد بأن إقرار امتيازات أخرى لفائدة المبادر الذاتي كانت من بين الملاحظات حول إعداد مشروع القانون التي أثارتها مصالح المستشار لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاجتماعية والتي اقترحت «بغية تحقيق الأهداف المرجوة من إحداث هذا النظام المتمثلة في الدعم المباشر للأعمال الحرة والقدرة على الإبداع والابتكار وإضفاء الطابع الرسمي على المشاريع الصغرى والمتوسطة بما في ذلك الحصول على الخدمات المالية وتحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق يتعين توفير وظيفة المرافقة ابتداء من بلورة فكرة المشروع إلى غاية دخوله مرحلة الإنتاج بما يُمكّن من ضمان ديمومته وإدارته بصفة فعلية ونهائية في الدورة الاقتصادية المنظمة. ولقد اقترحت أيضا مصالح المستشار لدى رئيس الحكومة المكلف بالملفات الاجتماعية إرساء هيكل يقوم بإسداء خدمات المرافقة للمبادرين الذاتيين ابتداء من دراسة أفكار المشاريع التي يعتزمون إنجازها مرورا بتوفير التمويل وربط الصلة بالهياكل الإدارية المتدخلة انتهاء بمرحلة التسويق[173].

وهو ما كانت تعمل عليه وزارة التكوين المهني والتشغيل في إطار الإجراءات التطبيقية المرافقة لإعداد مشروع قانون المبادر الذاتي والتي عملت بصفة موازية على إعداد برنامج تكوين ومرافقة بالتعاون مع كل الهياكل المعنية وخاصة مع مصالح الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل[174]. وتبلور هذا البرنامج في جزء من أحكام الأمر الحكومي عدد 542 لسنة 2019 المتعلق ببرامج الصندوق الوطني للتشغيل وصيغ الانتفاع وفي جملة من الامتيازات تندرج ضمن برنامج دعم باعثي المؤسسات الصغرى[175] خاصة منها التي تشمل تنمية ثقافة المبادرة ومرافقة باعثي المؤسسات الصغرى قبل وخلال وبعد إحداث المشروع والدعم المالي للمؤسسات الصغرى . كما تُكلّف الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقلّ بالتصرف في برنامج دعم باعثي المؤسسات الصغرى. وتبرم في الغرض اتفاقيات شراكة مع الهياكل العمومية أو مؤسسات القطاع الخاص أو الجمعيات أو المنظمات المتدخلة في المجالات والأنشطة المندرجة في إطار هذا البرنامج[177].

وينتفع المبادر الذاتي المتحصل على بطاقة المبادر الذاتي بامتيازات التأهيل والتكوين والمرافقة بدورات يتكفل الصندوق الوطني للتشغيل بمصاريفها من أجل تقديم الدعم له وتأهيله في مجال تنمية روح المبادرة في إحداث مؤسسات صغرى قصد مساعدته على تشخيص أفكار مشاريع وبلورة مخططات الأعمال

173. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون...، مرجع سابق، ص 6-5.
174. نفس المرجع السابق.
175. القسم الخامس من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.
176. الفصل 31 من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.
177. الفصل 32 من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.

الخاصة بها. كما يمكن أن يتكفّل الصندوق بكلفة دورات تأهيل لفائدة الراغبين في تنظيم وهيكلة مشاريعهم للانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل المنظم[178] .. كما يمكن أن يتكفّل الصندوق بكلفة المساعدة الفنية لباعثي المؤسسات الصغرى خلال مختلف مراحل إنجاز المشروع لمدة ثلاثة سنوات بعد الانطلاق الفعلي في النشاط وذلك في حدود خمسة عشر 15 يوم خبرة على أقصى تقدير[179].

وفي إطار التشجيع على المبادرة الخاصة الذاتية كفل الأمر الحكومي عدد 542 لسنة 2019 امتيازا آخر لفائدة المبادر الذاتي من أجل دعمه لإنجاح مشروعه وتجنب مخاطر الفشل وذلك من خلال الانتفاع بما تقدمه الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقلّ التي يمكن لها أن تعهد للهياكل العمومية أو لمؤسسات القطاع الخاص أو للجمعيات أو للمنظمات المهنية بتنفيذ بعض الأنشطة وتأمين خدمات مرافقة لفائدة باعثي المؤسسات الصغرى قبل تركيز المشروع وطيلة فترة لا تتجاوز الثلاث سنوات الأولى ابتداء من تاريخ دخول مشاريعهم طور النشاط حيث يمكن للوكالة إسناد منحة لفائدة الهيكل المعني بتأمين خدمات المرافقة تحمل على موارد الصندوق يضبط مقدارها السنوي بعنوان كل منتفع بمقرر من الوزير المكلف بالتشغيل[180].

كما يمكن للمبادر الذاتي أيضا أن ينتفع بدورات تأهيل تكميلي في التصرف أو في المجالات التقنية المتعلقة بنشاط المشروع لفائدة باعثي المؤسسات الصغرى بعنوان كل منتفع وذلك حسب شروط حددها الفصل 36 من الأمر الحكومي سابق الإشارة.

ويمكن كذلك للمبادر الذاتي الانتفاع بدعم مالي يتكفل الصندوق الوطني للتشغيل بتمويل المشاريع الصغرى وذلك في إطار عقود أهداف بين الوزارة المكلفة بالتشغيل والهيكل الممول. ويتم تحويل الاعتمادات للتصرف في هذا البرنامج من الصندوق إلى أي هيكل تمويل أو هيكل تمويل صغير[181]. هذا بالإضافة إلى امكانية الانتفاع بمنحة التمويل المقررة بالفصل 46 من الأمر الحكومي عدد 542 لسنة 2019.

ولا يمكن للباعث وفي أي حال من الأحوال أن يجمع بين المنح المنصوص عليها بالفصل 46 إذ يجب الفصل مع امتيازات مماثلة في إطار آليات أخرى مخصصة لنفس الغرض.

واستنادا لما سبق نستنتج أن أحكام المرسوم عدد 33 لسنة 2020 جاءت بجملة من الامتيازات المتعددة والمتنوعة لفائدة المبادر الذاتي لتضمن له مواكبة مهنية ملائمة في جميع مراحل تأسيس وتطوير مشروعه. وذلك لتشجيع أكبر عدد ممكن من الناشطين خاصة بالقطاع غير الرسمي للإقبال على المبادرة الذاتية.

وهذ التوجه في اقرار هذه الامتيازات سلكه أيضا المشرع المغربي فبموجب الفصل 4 من المادة 13 من قانون المقاول الذاتي تتولى الوكالة الوطنية للمقاولات الصغرى والمتوسطة وضع وتعزيز برامج ومبادرات تتعلق بالتحسيس والمساعدة التقنية والتكوين والدعم في إطار تعاقدي في المجال المقاولات[182].

وقد كان المشرع الفرنسي سبّاقا في هذه المسألة فمنح المبادر الذاتي امتيازات الانتفاع بالتكوين والتأهيل والمرافقة المناسبة لطبيعة نشاطه مع تقديم دعم مادي يمكنه من إطلاق مشروعه بسهولة، بحيث يمكنه الاستفادة من منح عمومية خاصة للعاطلين عن العمل[183] أو منحة دخل التضامن النشيط[184] لمساعدته على الانطلاق أو لإتمام رأس مال المشروع...

ومن خلال الامتيازات المتنوعة الممنوحة لفائدة المبادر الذاتي سواء في التجربة الفرنسية أو المغربية فإنها حققت استقطابا لعددا هاما من الناشطين للانخراط في هذا النظام وتحقيق أهداف متعددة من ورائه. وهو ما حاول المشرع التونسي الأخذ به من خلال تنويع الامتيازات لفائدة المبادر الذاتي مع فرض جملة من الالتزامات أيضا.

178. الفصل 34 من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.
179. الفصل 38 من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.
180. الفصل 35 من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.
181. الفصل 40 من الأمر الحكومي المذكور أعلاه.
182. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 60.
183. « Allocation Chômeur pour la Création ou la Reprise d'Entreprise ACCRE»
184. « Active Solidarité de Revenu »

فقرة ثانية: الالتزامات المحمولة على عاتق المبادر الذاتي والشطب من السجل الوطني

ضبط المرسوم عدد 33 لسنة 2020 التزامات تُحمل على المنخرط بنظام المبادر الذاتي (1) كما فرض في حالات معينة وفي صورة الاخلال بها إمكانية شطبه من السجل الوطني للمبادر الذاتي وفقا لشروط معينة أيضا (2).

1 - الالتزامات المحمولة على عاتق المبادر الذاتي

حمل مرسوم عدد 33 لسنة 2019 المبادر الذاتي نوعان من التزامات: النوع الأول التزامات خاصة تتعلق فقط بنظام المبادر الذاتي. والنوع الثاني من التزامات عامة يجب على المبادر الذاتي التقيد بها والمتمثلة في الاستجابة للشروط اللازمة لممارسة النشاط طبقا للتشريع المنظم للنشاط المعني احتراما للقواعد الخاصة بالمنافسة وحماية المستهلك والصحة والسلامة والحقوق والإجراءات الجبائية والاجتماعية طبقا للتشريع الجاري به العمل[185].

تقضى الالتزامات الخاصة التي يفرضها نظام المبادر الذاتي انه إلى جانب أن يكون المبادر الذاتي حاملا لبطاقة ترسيم بالسجل الوطني للمبادر الذاتي المنصوص عليه بالفصل 5 من هذا المرسوم[186] هو ملزم أيضا بمسك دفتر مرقم ومؤشر عليه من قبل مصالح المراقبة الجبائية المختصة يمكن تحميله الكترونيا وتُسجّل به يوميا المصاريف والمداخيل على أساس الوثائق المبررة[187] . كما يتعين عليه توفير المعطيات الدقيقة والشاملة والمحيّنة المتعلقة بوضعيته وبممارسة نشاطه وذلك في إطار تطبيق مقتضيات هذا المرسوم خاصة عند الالتزام بالتصريح برقم المعاملات المحقق بالسجّل الوطني الالكتروني للمبادر الذاتي[189].

ويلتزم المبادر الذاتي بتسديد المساهمة الوحيدة المنصوص عليها بالفصل 7 من هذا المرسوم على أربع دفوعات بواسطة تصريح إلكتروني خلال الخمسة عشر يوما الموالية لكل ثلاثية. يتضمن التصريح بعنوان كل ثلاثية إضافة إلى رقم المعاملات المحقق خلال الثلاثية المعنية رقم المعاملات المجمع والمحقق خلال نفس السنة[190]. وفي حالة تأخر المبادر الذاتي عن دفع قيمة المساهمة في الآجال المنصوص عليها فإن ذلك يعرّضه لدفع خطية تأخير تتمثل في رفع مبلغ المساهمة الوحيدة بعنوان الضريبة بنسبة 30% وذلك في صورة إيداع التصريح بعد مضي 30 يوما من انقضاء الآجال القانونية المنصوص عليها بالفقرتين الأولى والثانية من هذا الفصل وبانقضاء هذا الأجل تضاف خطية تقدر بـ 0.5 %عن كل يوم تأخير بعنوان الضريبة تضاف إليها خطايا التأخير المستوجبة طبقا للتشريع المتعلق بالضمان الاجتماعي الجاري به العمل[191].

هذا وتبقى العمليات الإجرائية المتعلقة باستخلاص الضريبة والمساهمات الاجتماعية من مشمولات الهياكل المعنية[192].

كما « يتعين على الأشخاص المعنيين بأحكام الفصل 42 من القانون عدد 56 لسنة 2018 المؤرخ في 28 ديسمبر2018 المتعلق بقانون المالية لسنة 2019 الراغبين في الانخراط في نظام المبادر الذاتي على معنى أحكام الفصل 5 من هذا المرسوم التصريح عند إيداع مطلب الترسيم بالتخلي عن نظام التشجيع المنصوص عليه بالفصل 42 المذكور ويتولى المعني بالأمر في هذه الصورة تسوية وضعيته تجاه المصالح المعنية[193]».

185. المطة 2 و3 من الفصل 6 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
186. المطة 1 من الفصل 6 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
187. المطة 6 من الفصل 6 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
188. المطة 4 من الفصل 6 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
189. الفصل 4 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
190. الفقرة 2 من الفصل 7 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
191. الفقرة 3 من الفصل 7 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.
192. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 6.
193. الفصل 13 من المرسوم عدد 33 لسنة 2020.

2 - حالات وشروط الشطب من السجل الوطني للمبادر الذاتي

تتم عملية شطب المبادر الذاتي من السجل الوطني في حالات عديدة. إذ يمكن أن يتم الشطب بناء على طلب من المبادر ذاته يقدمه للغرض عبر منصة الخدمات ويمكن ان يتم كذلك بصدور حكم قضائي بات يقضي بمنع المبادر الذاتي من ممارسة النشاط.

ويمكن أن يتم الشطب من السجل في الحالات التالية:«

- عدم دفع المساهمة الوحيدة المستوجبة بعنوان أربع ثلاثيات متتالية،
- إيداع تصاريح لا تتضمن رقم معاملات بعنوان خمس ثلاثيات متتالية،
- تجاوز المبلغ السنوي لرقم المعاملات المنصوص عليه بالفصل 2 من هذا المرسوم،
- تحقيق رقم معاملات يتجاوز 90% من رقم المعاملات السنوي مع مؤسسة اقتصادية تربطه بها علاقة شغلية سابقة،
- عدم احترام الشروط المستوجبة لممارسة النشاط أو للانتفاع بالنظام الخاص للمبادر الذاتي.»

وفي هذه الحالات تتولى المصالح المختصة بكل وزارة اتخاذ قرار في شطب المعنيين بالأمر وإعلامهم به بعد تنبيههم دون أن يتم تدارك وضعيتهم في أجل أقصاه شهرا. ويتضح أن المشرع كرّس حماية المبادر الذاتي من الشطب التعسفي إذ قيّد المصالح المختصة بضرورة التنبيه على المبادر الذاتي ومنحه آجال معقولة ليقدر على تسوية وضعيته. وحتى في صورة اتخاذ قرار الشطب فإن أحكام المرسوم سمحت للمعنيين بالأمر بالتظلم بشأن قرار الشطب الصادر ضدهم في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ الإعلام بهذا القرار. تتولى المصالح المختصة بكل وزارة النظر في مطالب التظلم والبت فيها. ويتم إعلام المعني بالقرار النهائي المتخذ في شأنهم في أجل 15 يوما. وفي صورة رفض التظلم يكون قرار الشطب النهائي مُعلّلا.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن وزارة التنمية والاستثمار والتعاون الدولي أدرجت ملاحظة مفادها ان الأجل لإحالة طلبات التظلم من الشطب على الهياكل المعنية يجب أن يكون خلال مدة قصيرة نظرا إلى توجه الدولة التونسية نحو تبسيط الإجراءات واختصار الآجال[194].

194. أجوبة وزارة التكوين المهني والتشغيل، حول ملاحظات المتعلقة بمشروع قانون....، مرجع سابق، ص 10

الخاتمــة

وفي الختام ما يمكن استخلاصه أن أحكام المرسوم عدد 32 لسنة 2020المتعلق بنظام المبادر الذاتي تبرز أنه نظام قانوني مُميّزا على المستوى الاجرائي والمؤسساتي وعلى مستوى الامتيازات الممنوحة والالتزامات المحمولة على المستفيدين منه بما يتماشى مع الأهداف المرجوة من وراء إقراره لتوسيع قاعدة المنخرطين بمنظومة الحماية الاجتماعية ودافعي المساهمات الاجتماعية والجبائية لتعزيز الموارد المالية والضريبية للدولة مع توفير الحماية الاجتماعية وضمانات العمل اللائق. وعليه يمكن اعتبار هذا النّظام القانوني قادرا فعلا على إرساء أولى الخطوات لانتقال الناشطين بالقطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي.

بالإضافة إلى أنه نظام قانوني فسح المجال أيضا أمام المتقاعدين لتعزيز دخلهم وتحسين قدرتهم الشرائية من خلال السماح لهم بالانتفاع بهذا النظام.

ولكن بالرغم من هذه الجهود كما تمّ إبرازه آنفا فإن بعض الملاحظات التي أدرجتها بعض المصالح المختصة حول مشروع القانون لم تكن متوافقة مع رؤية وزارة التكوين المهني والتشغيل ولجنة الصياغة بصفة عامة خاصة في المسألة المتعلقة بتوكيل الديوان الوطني للبريد مهمة الإشراف على تسجيل وترسيم واستخلاص المساهمات والتصريح.... إذ أوكل إلى الديوان الوطني للبريد مهمة التصرف من خلال مسك والسهر على متابعة العمليات المتعلقة بالسجل الوطني للمبادر الذاتي على أن تبقى العمليات الإجرائية المتعلقة باستخلاص الضريبة والمساهمات الاجتماعية من مشمولات الهياكل المعنية. وكان التمسك بهذه المسألة يرتكز أساسا على تبسيط الإجراءات وتقريب الخدمات من المنتفعين.

وفي انتظار صدور الأمر الحكومي المتعلق بضبط طرق إدارة المنصة وتنظيمها والتصرف فيها يبقى هذا الفراغ القانوني إلى جانب عدم إصدار بقية الأوامر التطبيقية الأخرى من بين أهمّ التحديات التي تقف عائقا أمام تفعيل وتطبيق هذا القانون وتظل بذلك أحكامه مُجمّدة. وحتى الدّور الفعال الذي يلعبه الصندوق الوطني للتشغيل مع بقية المصالح بموجب الأمر الحكومي عدد542 لسنة 2019 يبقى رهينا بتوفر الاعتمادات المالية اللازمة خاصة وأن خزينة الدولة تواجه عجزا مالي في وضع سياسي غير مستقر ووضع اقتصادي واجتماعي متأزم يستوجب حلول عاجلة.

تقف إذن جميع هذه التحديات، في وجه المهتمين بالاستفادة منه والانخراط به. لكن من الممكن أن تذلل هذه التحديات والاشكاليات من خلال الإسراع في تفعيل قانون المبادر الذاتي واصدار بقية نصوصه التطبيقية والعمل فيما بعد على تطويره من خلال رصد الثغرات والنقائص التي سيكشف عنها التطبيق وتداركها من ثم بالإصلاحات وذلك من خلال تظافر كل من الجهود الحكومية والمجتمع المدني، مما سيضمن:

- أن يكون نظام المبادر الذاتي القاطرة للمرور التدريجي من نظام الاقتصاد غير المنظم للاقتصاد المنظم. وستستفيد الدولة وخزائنها من الضرائب التي ستتعزز بإنتقال المبادر الذاتي من هذا النظام لنظام ضريبي آخر كل ما ارتفع حجم رقم معاملاته.

- سيوفر الحماية الاجتماعية للمنخرطين وخاصة الفئات الهشة خلال الأزمات. ولقد كشف نظام المبادر الذاتي في المغرب وخاصة في فرنسا أهميته في تحقيق ضمانات الحماية الاجتماعية خلال أزمة كوفيد 19، الأمر الذي عجزت الدولة التونسية أن توفره إلا إلى 5 % العملة غير المهيكلين التي استفادة من مساعدات عينية ضعيفة فقط بلغت 200 دينار. ولو كان هذا النظام قد تطبق قبل سنة على الأقل في تونس كان سيساعد الدولة على اتخاذ تدابير استثنائية لفائدة فئة عريضة من العملة غير المهيكلين العاملين لحسابهم الخاص والذي حسب إحصائيات سنة 2019 المعهد الوطني

للإحصاء قدر عددهم بـ 540000 مما سيساعد الدولة على ضمان الاستقرار والسلم الاجتماعي وامتصاص غضب احتجاجات المطالبين بتوفير التغطية الاجتماعية وتوفير موارد رزق ودعم المقدرة الشرائية.

- كما سيساهم في تطوير حجم ريادة الأعمال وتحرير الاقتصاد والمساهمة في إحداث وانجاح المؤسسات الاقتصادية الصغرى ومتناهية الصغر بنسق نمو سريع مما يساعدها على تطوير مشاريعها والقدرة على التموقع في سوق الأعمال، والمساهمة في تطوير القطاع الخاص والرفع من القدرة التنافسية.

- سيخلق فرص شغل بصفة عامة للعاطلين عن العمل أو الناشطين بالقطاع الرسمي ولكن بصفة خاصة للنساء منهم مهما كان مستواهن التعليمي ومهما كان قطاع نشاطهن ومقر سكناهن في مجال بلدي أو غير بلدي وسيسمح نظام المبادر الذاتي بتعزيز دخلهن مما يحقق لهن الحماية الاجتماعية وكذلك الحماية والاستقلالية من كل تبعية مالية ممكن أن ينجر عنها «تعنيف لبعضهن».

- سيكون نظام المبادر الذاتي مجالا لإبداع والابتكار خاصة لأصحاب الشهائد العاليا بصفة عامة وبصفة خاصة لأصحاب الشهائد العليا في مجال الاتصالات والتكنولوجيا. كما سيكون فرصة لتعزيز ثقتهم بأنفسهم وتكوين واكتساب خبرات عادة ما تكون العقبة الأساسية أمامهم لانخراط في سوق العمل.

En définitive, les dispositions du décret-loi n°2020-33 relatif au régime de l'auto-entrepreneur révèlent plusieurs aspects remarquables au niveau procédural, institutionnel, ainsi qu'au niveau des avantages octroyés et des obligations incombant à ses bénéficiaires, lesquels sont en harmonie avec les résultats attendus.

Parmi les principaux objectifs figure l'élargissement de la base des adhérents au régime de la protection sociale et des payeurs de cotisations sociales et d'imposition afin de renforcer les ressources financières et fiscales de l'État tout en offrant une sécurité sociale et des garde-fous pour garantir des conditions de travail décentes.

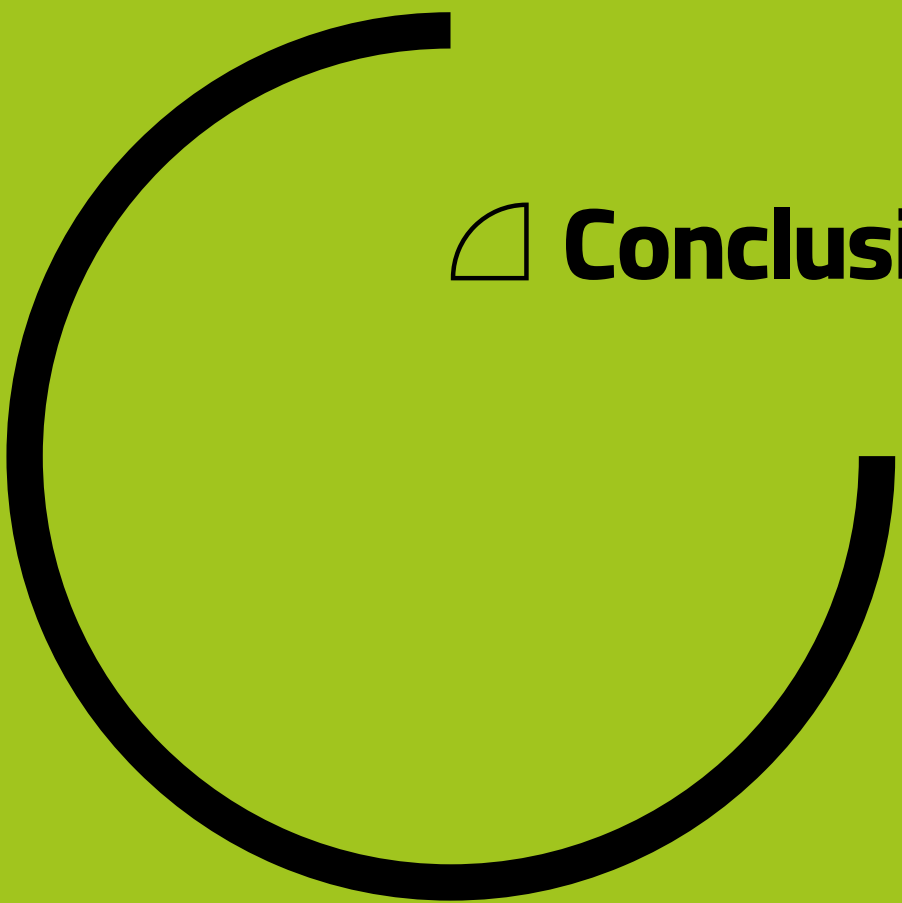
En outre, les dispositions de ce décret-loi établissent des conditions souples en ce qui concerne la souscription au régime, de même qu'elles permettent d'identifier les groupes exclus. Les procédures sont aussi simplifiées et la bureaucratie allégée, grâce à la mise en œuvre d'une politique de proximité. En effet, il est possible de déposer les demandes d'inscription au Registre national des autoentrepreneurs en remplissant un formulaire disponible en ligne sur la plateforme des services concernés ou un formulaire papier fourni par les bureaux d'emploi et du travail indépendant, les espaces de l'entrepreneuriat relevant de l'Agence nationale pour l'emploi et le travail indépendant, les bureaux des recettes fiscales ou encore les bureaux de la Caisse nationale de sécurité sociale.

De plus, ce régime offre des avantages et des exonérations spéciales à ses adhérents en leur permettant d'exercer leurs activités dans leur lieu de résidence. Il va sans dire qu'un tel avantage réduit les charges financières pouvant peser sur les auto-entrepreneurs.

En vertu des dispositions de ce décret-loi, ces derniers jouissent d'un régime fiscal et social spécial qui consiste à payer une cotisation unique libérée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la taxe sur la valeur ajoutée et de la cotisation au régime de sécurité sociale, calculée en fonction de la déclaration du chiffre d'affaires annuel. Par ailleurs, les auto-entrepreneurs sont exonérés du paiement de la valeur de cette cotisation lors de la première année d'activité. Enfin, le régime soutient les travailleurs en mettant à leur disposition des programmes d'accompagnement et de suivi pour la réussite de leurs projets.

Si les obligations sont assez simples, le décret-loi n°2020-33 prévoit la radiation de l'auto-entrepreneur du registre national en cas de manquement à ses devoirs dans les cas susmentionnés, tout en le protégeant des radiations arbitraires.

Par conséquent, on peut considérer que ce régime est capable de mettre en place les premiers jalons de la transition des personnes actives dans le secteur informel vers le secteur formel. Mais, en attendant la promulgation du reste des décrets d'application, le vide juridique demeure l'un des défis les plus importants car il entrave la mise en œuvre du texte de loi, gelant ainsi ses dispositions, et ce en dépit des campagnes de plaidoyer qui ont été lancées pour l'appliquer dans les plus brefs délais et réaliser ainsi les objectifs souhaités.



Conclusion

La radiation est décidée par les services compétents de chaque ministère, lesquels informent les intéressés, après une mise en demeure, afin de régulariser leur situation restée sans effet, et ce dans un délai maximal d'un mois. Force est de constater que le législateur a consacré la protection des radiations arbitraires, en obligeant les services compétents à notifier l'auto-entrepreneur et à lui accorder des délais raisonnables pour pouvoir régulariser sa situation.

3- Obligations incombant aux auto-entrepreneurs et la radiation du registre national :

Obligations incombant aux autoentrepreneurs :

Le décret-loi n°2020-33 prévoit deux types d'obligations incombant aux autoentrepreneurs : des obligations spécifiques au régime et des obligations d'ordre générale. Les premières consistent à tenir un registre numéroté, paraphé par les autorités fiscales compétentes qui peut être téléchargé électroniquement, et dans lequel sont enregistrées quotidiennement les dépenses et les revenus sur la base des justificatifs, les données exactes, exhaustives et mises à jour relatifs au statut des autoentrepreneurs et de l'exercice de leurs activités, en application des dispositions dudit décret-loi, notamment lorsqu'ils s'engagent à déclarer les chiffres d'affaires réalisés dans le registre national électronique propre aux autoentrepreneurs.

De même, les autoentrepreneurs sont tenus de payer la cotisation unique prévue à l'article 7 dudit décret-loi en quatre versements via la déclaration électronique au titre de chaque trimestre. Si les délais de paiement ne sont pas respectés, les autoentrepreneurs s'exposent à une pénalité de retard.

En ce qui concerne les obligations d'ordre général, les auto-entrepreneurs doivent respecter les conditions d'exercice de l'activité concernée en observant les règles relatives à la concurrence, à la protection des consommateurs, à la santé, à la sécurité, aux droits et aux procédures fiscales et sociales, conformément à la législation en vigueur.

Cas et conditions de radiation du registre national de l'auto-entrepreneur :

Le processus de radiation du registre national peut s'accomplir de deux manières : soit l'auto-entrepreneur fait lui-même la demande par le truchement de la plateforme des services dédiée à cet effet, soit il est interdit d'exercice par un jugement définitif.

La radiation du registre peut avoir lieu dans les cas suivants : le non-paiement de la cotisation unique requise au titre des quatre trimestres consécutifs ; le dépôt de déclarations qui ne comportent pas le chiffre d'affaires au titre des cinq trimestres consécutifs ; le dépassement du montant annuel du chiffre d'affaires mentionné à l'article 2 dudit décret-loi ; la réalisation d'un chiffre d'affaires qui dépasse les 90% du chiffre d'affaires annuel dans le cadre d'une relation de travail antérieure avec une entreprise économique ; le non-respect des conditions exigées pour l'exercice de l'activité ou pour bénéficier du régime spécifique des autoentrepreneurs.

Afin d'éviter l'évasion fiscale en cas de développement de l'activité de l'autoentrepreneur et d'augmentation de son chiffre d'affaires, les dispositions de l'article 7 du décret-loi susvisé obligent ce dernier à se soumettre au régime de la couverture sociale pour les non-salariés, appliqué à son domaine d'activités.

En définitive, l'un des objectifs essentiels de cette loi consiste à réduire les phénomènes de l'économie informelle et du travail non réglementé.

Exonérations fiscales et sociales conditionnées :

Pour encourager davantage la réglementation des activités individuelles, le législateur ne s'est pas contenté de prévoir des avantages fiscaux et sociaux en versant une contribution unique à montant limité mais il a également accordé aux autoentrepreneurs plusieurs exonérations. Par exemple, lors de sa première année d'activité, le travailleur n'a pas à payer la cotisation unique. Par ailleurs, le Fonds National de l'Emploi prend en charge la cotisation sociale des auto-entrepreneurs pendant la première année d'inscription, en vertu du décret gouvernemental n°2019-542 fixant les programmes du fonds national de l'emploi, les conditions et les modalités de leur bénéfice.

Le législateur a également prévu des exonérations fiscales spécifiques pour l'autoentrepreneur qui exerce une activité à caractère industriel, commercial, professionnel, et autres, et ce, conformément à l'article 9 du décret-loi n°2020-33.

Divers avantages octroyés dans le cadre des interventions du Fonds national de l'emploi en faveur des adhérents au régime de l'auto-entrepreneur :

Le dernier paragraphe de l'article 7 du décret-loi énonce que : « Les avantages octroyés dans le cadre du Fonds national de l'emploi pour l'appui des entrepreneurs sont également applicables au régime de l'auto-entrepreneur ». Ceci permet aux entrepreneurs de bénéficier d'autres avantages non prévus par les dispositions du décret-loi n°2020-33.

Afin de concrétiser les objectifs du régime, lesquels consistent à appuyer directement l'entrepreneuriat, la capacité de créativité et d'innovation et la formalisation des petits et moyens projets, y compris l'accès aux services financiers, l'atteinte du potentiel de la main d'œuvre productive et la garantie d'un travail décent, il est impératif d'accompagner l'auto-entrepreneur tout au long du processus, c'est-à-dire dès les premières étapes du projet et jusqu'à son entrée dans la phase de production, de manière à assurer sa pérennité ainsi que sa gestion effective et définitive dans la sphère économique réglementée.

2- Avantages et exemptions spéciales pour les adhérents au régime de l'auto-entrepreneur

Avantages liés au lieu de l'activité :

Le décret-loi n°2020-33 accorde à l'auto-entrepreneur un avantage inédit. Le travailleur peut exploiter son lieu de résidence ou une partie de celui-ci comme siège social pour y exercer son activité professionnelle, sans avoir à fournir un lieu à cet effet après une certaine période du démarrage de l'activité. Ceci a été explicitement consacré par les dispositions du dernier paragraphe de l'article 6 de la loi de l'autoentrepreneur, qui prévoit que : « L'autoentrepreneur peut désigner un siège social conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi n°2007-69 du 27 décembre 2007, relative à l'initiative économique, ensemble les textes qui l'ont modifiée et complétée, sans tenir compte du délai de cinq ans ». Cet avantage encourage l'initiative personnelle car il réduit les charges financières, qui peuvent être un réel fardeau pour les autoentrepreneurs. Autre avantage, l'auto-entrepreneur obtient l'immunité légale pour son lieu de résidence, c'est-à-dire qu'on ne peut saisir son siège social s'il a des dettes.

Avantages fiscaux et sociaux encourageants :

En vertu de l'article 7 du décret-loi n°2020-33, l'auto-entrepreneur bénéficie d'un régime fiscal et social spécial qui consiste à payer une contribution unique libérée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la taxe sur la valeur ajoutée et de la cotisation au régime de sécurité sociale. Un avantage que la Commission de rédaction de la loi a veillé à inclure, le considérant comme l'un des principaux objectifs. Il s'agit d'un pivot essentiel du régime, permettant d'attirer un grand nombre de personnes actives dans le secteur informel et de soutenir les revenus financiers et fiscaux des services du ministère des finances ainsi que ceux de la Caisse nationale de sécurité sociale.

Néanmoins, ce régime ne peut pas remplacer le régime fiscal forfaitaire ou réel, étant donné que le premier exclut toute personne ayant déposé la déclaration d'existence prévue par l'article 56 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, à compter de la date de publication de ce décret-loi, comme le précise l'article 2 du décret-loi susvisé. De même, il est nécessaire d'obtenir l'approbation des services du ministère des finances et de la CNSS pour y adhérer.

1- Des procédures simplifiées pour souscrire au régime de l'auto-entrepreneur

La bureaucratie excessive, le chevauchement et la multiplicité des institutions de tutelle, de même que l'absence de plateformes numériques offrant des procédures facilitées et simplifiées... sont autant d'obstacles à la transition des travailleurs informels vers le secteur réglementé.

En ce sens, le régime juridique des auto-entrepreneurs a facilité les procédures d'inscription et d'adhésion. Deux méthodes sont proposées dans ce cadre. La première consiste à remplir un formulaire disponible auprès de certaines entités (bureaux de l'emploi et du travail indépendant, les espaces entrepreneuriaux de l'Agence nationale de l'emploi pour l'emploi et le travail indépendant, les bureaux des recettes des finances et les bureaux de la Caisse nationale de sécurité sociale). La deuxième méthode permet de réaliser la procédure via la plateforme du registre national électronique qui sera créée à cet effet et sera appelée « Registre national de l'autoentrepreneur ». De nombreuses opérations pourront être effectuées en ligne : inscription, réinscription, notification de la décision d'inscription ou de non inscription, déclaration du chiffre d'affaires, paiement de la cotisation unique, notification de la décision de radiation du registre des auto-entrepreneurs et les recours possibles, outre la communication avec les personnes concernées par rapport à leurs droits et obligations, tout en sachant que le choix revient au bénéficiaire.

Au niveau administratif, le législateur a également prévu d'écourter et de préciser les délais pour le traitement des demandes et la communication des décisions (favorables ou non), dans le but d›éviter la bureaucratie et d'appliquer la politique de proximité.

Toutefois, les dispositions du décret-loi n°2020-33 ne déterminent pas l'établissement responsable de la tenue et du suivi des opérations de la plateforme des services économiques. Le texte précise uniquement que les modalités de gestion et d'organisation de celle-ci seront réglementées par décret gouvernemental, lequel n'a pas encore vu le jour.

Il est à noter que le législateur a astreint « l'administration » à répondre à la demande d'inscription et de souscription pour toute personne répondant aux conditions stipulées, et ce, dans un délai maximum de 15 jours à compter de la date de dépôt. Cela signifie qu'il est possible de recevoir la carte d'autoentrepreneur, renouvelable tous les trois ans, soit par voie électronique via la plateforme de services, soit via l'une des institutions concernées. Néanmoins, l'obtention de cette carte n'autorise pas l'auto-entrepreneur à exercer officiellement son activité. Elle lui permet plutôt de bénéficier de ce régime et d'un certain nombre d'avantages.

Les dispositions du décret-loi n°2020-33 visent, dans leur intégralité, à atteindre divers objectifs : principalement l'incitation à l'initiative privée et l'intégration des travailleurs informels dans l'économie nationale formelle.

Pour ce faire, le décret-loi prévoit l'allègement les obligations imposées aux auto-entrepreneurs, l'adoption d'un ensemble d'avantages (fiscaux, sociaux et autres) incitant à l'initiative personnelle, la participation de l'État dans l'élargissement de l'assiette des contribuables et l'augmentation de cotisation sociale, dans le but d'atténuer le coût de la transition vers l'économie formelle.

Selon ces dispositions, toute personne active dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, des services, de l'artisanat ou des métiers peut bénéficier des avantages du régime juridique des auto-entrepreneurs, à condition de travailler à son propre compte, d'être de nationalité tunisienne et de réaliser un chiffre d'affaire ne dépassant pas les 75 mille dinars.

Par conséquent, la loi de l'auto-entrepreneur exclut les résidents à l'étranger, ainsi que tous les individus ayant effectué une déclaration sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, conformément à l'article 56 du Code de l'impôt. À cet égard, il convient de souligner que le décret-loi n°2020-33 n'inclut pas les employés dans le régime de l'auto-entrepreneur. Au lieu, il cible les emplois principaux puisqu'il vise, d'une part, à stimuler l'activité économique notamment auprès des chômeurs, et d'autre part, à assurer l'intégration des personnes actives dans le secteur informel.

Par ailleurs, il s'agit de la même orientation adoptée par le législateur marocain, et qui s'oppose à celle du législateur français, suite à l'amendement de la loi de l'auto-entrepreneur. Cette dernière se présente comme un régime attractif, ciblant le plus grand nombre possible de promoteurs ou d'entrepreneurs, toute activité confondue. Ainsi, leur adhésion s'est faite de deux manières différentes, en adoptant soit un régime de base excluant toute activité non prévue par la loi, soit un régime complémentaire permettant d'accumuler l'activité avec un emploi de base en tant qu'salarié ou retraité.

Quant à la question des avantages offerts aux retraités sous le régime de l'autoentrepreneur en Tunisie, elle demeure problématique en raison de l'ambiguïté de l'article 2 de ladite loi. Ce dernier exclut toute personne ayant fait sa déclaration conformément à l'article 56 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Ce qui offre aux salariés du secteur privé la possibilité de bénéficier de ce régime et de s'engager dans une activité secondaire afin de compléter leurs revenus. En outre, le régime pourrait encourager les agents de la fonction publique à changer d'emploi.

D'ailleurs, la lecture de l'article 7, et plus précisément du paragraphe 2 relatif à la détermination de la valeur de la cotisation unique, révèle que les retraités peuvent bénéficier de ce régime, comme l'indique la disposition qui stipule une réduction du taux de 11 à 4%.

II. Spécificités du régime juridique de l'auto-entrepreneur :

3- Phase de la ratification du projet de loi

Après la clôture des travaux du comité technique lors du colloque national autour du projet de loi de l'auto-entrepreneur, le ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi a continué à communiquer avec le Premier ministre en correspondant avec les services du conseiller juridique et législatif du gouvernement. Il leur a soumis la version amendée du projet de loi relatif à l'auto-entrepreneur, en a exposé les motifs et a présenté un tableau comportant les réponses du ministère compétent aux observations faites à cet égard. Le but étant de prioriser ce dernier pour en discuter le plus tôt possible lors de la prochaine réunion du cabinet et de l'envoyer rapidement à l'Assemblée des représentants du peuple pour la ratification de sa loi.

Cependant, le projet de loi est resté bloqué au niveau du Conseil des ministres, près de deux ans. Ironiquement, c'est la pandémie de Covid-19 qui a accéléré la ratification de la loi. Cela s'explique par l'impact de la crise sanitaire sur une situation socioéconomique déjà critique, notamment les mesures adoptées par le gouvernement afin de freiner la propagation du virus – surtout la décision du confinement général en vertu du décret gouvernemental n°2020-208 du 2 mai 2020. Ce qui a engendré une paralysie économique et creusé le fossé économique et social. Cet impact a été particulièrement sévère pour les catégories sociales incluant les travailleurs informels, les chômeurs et les familles démunies.

Finalement, dans le cadre du mandat confié à cette époque au Chef du Gouvernement conformément à l'article 70 de la Constitution tunisienne de 2014, le décret-loi n°2020-33 relatif à l'auto-entrepreneur est promulgué et publié dans le Journal Officiel de la République tunisienne n°54 le 10 juin 2020.

Malheureusement, le gouvernement n'a pas publié le reste des textes réglementaires et le décret concerné n'est pas entré en vigueur. Malgré la levée du confinement général et le retour à la vie normale, la loi n'a toujours pas été examinée par l'Assemblée. Le 28 juin 2021, la Commission des finances a ratifié le décret-loi en attendant son approbation par l'Assemblée en session plénière. Cela dit, cet effort n'a mené à rien puisque le président de la République a décidé de geler l'Assemblée le 25 juillet 2021 bloquant ainsi le processus de ratification du décret-loi n°2020-33 et privant les parties concernées et l'ensemble de la communauté nationale d'une loi avantageuse qui aurait permis de réaliser les objectifs fixés.

privée. Il est à noter que ladite catégorie a été fixée par le décret n°2008-172 du 22 janvier 2008 modifiant le décret n°95-1166 du 3 juillet 1995 relatif à la sécurité sociale des travailleurs non-salariés dans les secteurs agricole et non agricole – lequel a arrêté les modalités de report du paiement des cotisations sociales sans appliquer de pénalités de retard. Cependant, la catégorie visée par le décret était limitée car il fallait répondre à un ensemble de conditions, telles que l'âge et les qualifications dans certains domaines. En outre, le décret ne prévoyait pas les autres catégories opérant dans divers domaines. Finalement, la loi s'est concentrée uniquement sur l'auto-entreprenariat. Par ailleurs, il s'agissait d'élargir la base des contribuables et des bénéficiaires de la sécurité sociale, lesquels ne sont pas concernés par les textes réglementaires précités.

Au demeurant, la loi relative à l'autoentrepreneur n'adopte pas la même appellation ni les mêmes concepts. En effet, elle était censée instaurer un régime juridique spécial, plus développé par rapport au régime des promoteurs individuels, afin d'introduire plus de flexibilité et de faciliter les procédures. Mais, elle reste finalement incomplète, et ce en dépit de l'évolution législative prévue par la loi n°2007-69 du 27 décembre 2007 relative à l'initiative économique, qui vise à la propulser et à faciliter les procédures.

En effet, il n'y a pas eu de réel changement dans le système fiscal et le régime des cotisations sociales, ce qui a freiné le lancement de projets individuels et l'attraction de plusieurs opérateurs dans le secteur informel. Par ailleurs, une étude récente du centre de recherche et d'études sociales dénombre plus d'un million de travailleurs informels dont 40% travaillant pour leur propre compte. Par conséquent, la loi n°2007-69 du 27 décembre 2007 relative à l'initiative économique s'avère inefficace et insuffisante, eu égard aux résultats économiques et sociaux escomptés.

D'un autre côté, les projets de loi en cours ont été réexaminés, à l'instar du projet du décret gouvernemental complétant et modifiant le décret n°2002-916 du 22 avril 2002 relatif aux modalités d'application de la loi n°2002-32 du 12 mars 2002, relative au régime de sécurité sociale pour certaines catégories de travailleurs dans les secteurs agricole et non agricole.

Ce projet vise à assurer la souscription des femmes travaillant dans les zones rurales au régime de sécurité sociale des personnes à revenu faible. Il s'agit de les considérer comme des travailleuses indépendantes dans le secteur agricole, abstraction faite de la réalité des faits, de faciliter la modalité de paiement des cotisations via le recours aux technologies modernes et de simplifier la procédure de paiement tout en la rendant plus flexible (paiement mensuel ou annuel).

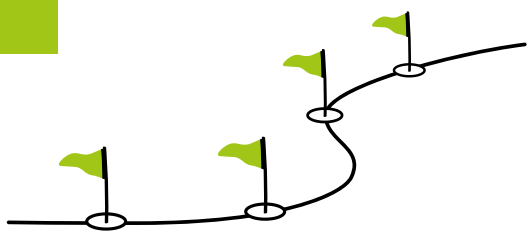
Néanmoins, le projet se concentre sur l'aspect social alors que la loi du régime de l'autoentrepreneur a pour dessein de mettre en place tout un système intégré pouvant couvrir cette catégorie ainsi que d'autres catégories, ce qui précise leur statut de travailleuses indépendantes et concrétise sa légalité.
En effet, cette catégorie peut réellement opérer pour son propre compte dans le cadre d'un projet individuel et être en mesure de bénéficier de tous les mécanismes d'accompagnement et de financement, outre la couverture de santé et la réduction des impôts. Une réelle autonomisation qui, d'une part, garantit la création du projet, et d'autre part, assure son développement et sa pérennité

dans les axes de croissance économique et de développement régional, la nécessité de soutenir le travail indépendant organisé et de faciliter l›accès aux sources de financement. Il soulignait également l'importance d'une transition progressive du secteur informel vers le secteur organisé et d'une organisation de la formation professionnelle dans ce domaine. En outre, le projet de loi suit les orientations du Plan quinquennal de développement 2016-2020, lequel insiste sur la nécessité d›une utilisation optimale et d'une rationalisation des ressources dans le financement des micros, petites et moyennes entreprises à travers la création d›emplois. Il s'est aussi focalisé sur la transition des activités informelles vers l'économie formelle, l'un de ses principaux objectifs stratégiques.

Après la révolution, la société civile a joué un rôle déterminant dans la conduite de projets de développement visant à consolider les droits socio-économiques des citoyens, à l'instar du programme TILI. Ce dernier œuvre, depuis 2012, à mettre en place une feuille de route pour réaliser la transition du secteur informel vers l'économie informelle, y compris la révision du cadre réglementaire de formalisation des petites activités à travers le projet de loi de l'auto-entrepreneur.

En novembre 2017, à l'occasion de l›accord de coopération susmentionné, un comité de travail multipartite et multidisciplinaire est formé pour analyser, discuter et rédiger une première ébauche de la loi. Il est composé de plusieurs ministères, de représentants de la société civile ainsi que des administrations concernées. Le travail de ce comité s'est déroulé sur plusieurs étapes, selon un plan d'action prédéfini. Les deux étapes les plus importantes concernent l'inventaire des lois relatives à l'incitation de l'auto-entreprenariat et le benchmarking, en lien avec les expériences similaires en France et au Maroc.

2- Système juridique limité : un motif principal pour élaborer le projet loi de l'auto-entrepreneur



Le comité technique a dressé la liste des lois de référence relatives à l'élaboration du projet de loi et a convenu des grandes lignes du document qui en expose les motifs.

Parmi les cadres législatifs et réglementaires prévus par l'État, afin de stimuler et d'inciter l'initiative privée et de lui accorder une importance juridique, procédurale et institutionnelle, et que le comité a recensé et analysé :

Le décret n°2000-2475 relatif à la formalité unique pour la création de projets individuels, tel que modifié par le décret n°2008-733 prévoyant la catégorie des promoteurs individuels, est considéré comme l'un des textes réglementaires incitant à l'auto-initiative

En 2016, le gouvernement s'est fixé comme priorités de maitriser l'économie informelle, améliorer le climat de l'entrepreneuriat formel, garantir une stabilité macroéconomique et budgétaire et relancer le rythme de la croissance par des réformes structurelles et sociales. Pour réaliser ses objectifs, il s'est engagé à travailler en partenariat avec la société civile (notamment avec les organisations qui s'intéressent aux droits économiques et sociaux).

Cette approche participative a été adoptée lors des travaux liés à la conception et à l'élaboration des stratégies, des programmes et des cadres législatifs et réglementaires intégrés. Il s'agissait de jeter les bases d'un système qui assure des conditions de travail décentes, en particulier pour les travailleurs informels.

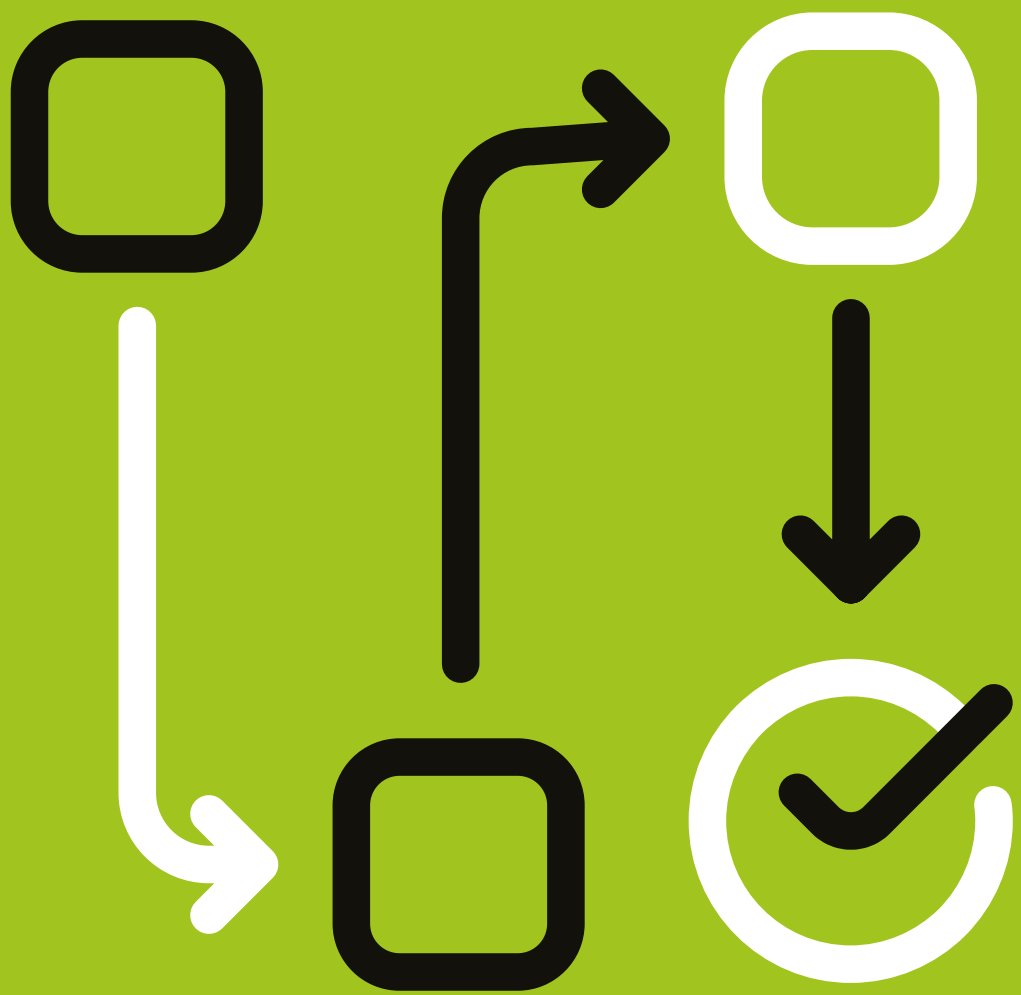
Cet effort s'est concrétisé à travers l'Accord de coopération conclu en 2018, avec l'appui et la supervision du Global Fairness Initiative, entre le ministère de la Formation Professionnelle et de l'Emploi et l'Association Tunisienne de gestion et de stabilité sociale, et ce dans le cadre du projet TILI (ou « Initiative Tunisienne pour l'emploi inclusif »). Ce cadre de partenariat a permis de développer un projet de loi qui vise à faciliter la transition des activités informelles vers l'économie formelle à travers la mise en place d'un régime spécifique qui accorde des privilèges procéduraux et opérationnels simplifiés et un régime fiscal à faible tarif destiné à encourager les auto-entrepreneurs informels.

1- Le cadre général de l'élaboration du projet de loi

Le projet de loi sur l'auto-entrepreneur a été élaboré selon une approche principalement participative et concertée. Un travail qui consacre les acquis de la Constitution de 2014, notamment les articles 8, 10 et 40 garantissant le droit à un travail décent pour l'ensemble des citoyens. D'une part, il est question de développer les capacités des jeunes et d'élargir leur contribution au développement social et économique. D'autre part, il s'agit de faire respecter les devoirs stipulés par la Constitution, à l'instar du paiement des impôts et la prise en charge des dépenses publiques conformément à un système juste et équitable et à travers des mécanismes qui en assurent le paiement, ainsi que la lutte contre l'évasion fiscale.

Ce projet s'inscrit également dans le cadre de la mise en place des politiques publiques de l'État visant notamment à accélérer le rythme de la croissance afin d'atteindre les objectifs relatifs au développement et à l'emploi. Par ailleurs, le Contrat social de 2014 stipulait,

I. Le processus d'élaboration du projet de loi



Le secteur informel
En 2010
a contribué par
% 38
dans le produit intérieur brut

En Tunisie, le débat sur le secteur informel est lancé à la fin des années 1970. Néanmoins, ce n'est qu'en 1990 que la Caisse nationale de sécurité sociale et les services fiscaux ont lancé l'alerte, au vu des répercussions négatives de l'économie informelle sur les politiques de développement de l›État en général – notamment en ce qui concerne les ressources fiscales et financières.

Malgré les efforts déployés pour lutter contre ce phénomène, par l'adoption de cadres législatifs qui encouragent l'initiative privée entrepreneuriale et la conception de politiques publiques inclusives, le chômage et la précarité des conditions de travail dans le secteur informel ont persisté, ce qui a largement contribué à la révolution de 2011.

Depuis, la Tunisie a connu plusieurs mouvements protestataires appelant à créer plus d'emplois et à instaurer une justice sociale.

En 2012, l'INS[1] recensait 1598700 tunisiens actifs dans l'économie informelle et 000 490 auto-entrepreneurs exerçant des activités individuelles dans divers secteurs. Il convient de noter à cet égard que les répercussions du secteur informel sont importantes. Sa croissance affecte fortement les politiques de développement et économiques de l'État autant que les conditions de travail et de vie des travailleurs. En effet, ces derniers vivent sous la menace de la pauvreté à cause de leur vulnérabilité face aux chocs économiques – vu qu'ils ne sont pas protégés par des contrats formels et ne jouissent pas du droit à une protection sociale.

Ce n'est qu'en juin 2020 que la loi de l'auto-entrepreneur voit le jour. Celle-ci a pour but de limiter l'entrepreneuriat informel en réduisant le coût de la transition vers une économie formelle et en créant un environnement politique et juridique propice. En outre, elle vise à réduire les barrières existantes et à protéger les droits des travailleurs en améliorant l'accès à la couverture sociale et médicale et en offrant des incitations fiscales.

La loi de l'auto-entrepreneur a prouvé son efficacité dans plusieurs pays (France, Maroc, États-Unis, Canada, Sénégal, etc.), permettant un meilleur ciblage des auto-entrepreneurs, favorisant la bonne gouvernance des programmes d'appui aux entrepreneurs et facilitant la transition vers l'économie formelle.

« On entend [au sens de l'article 2 de ce décret] par auto-entrepreneur [...], toute personne physique, de nationalité tunisienne exerçant individuellement une activité dans le secteur de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, des services, de l'artisanat ou des métiers, à condition que son chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 75 mille dinars... »

Les dispositions de ce décret ont ouvert la voie à l'auto-entreprenariat individuel pour lui accorder une place plus importante dans le cadre législatif et réglementaire tunisien. En outre, elles améliorent l'environnement juridique pour qu'il s'adapte aux différents secteurs d'activité, dans un cadre qui garantit les droits sociaux-économiques des auto-entrepreneurs et leur offre des avantages spécifiques et des opportunités d'expansion tout en assurant la durabilité de leurs activités. Ce décret consolide également les efforts de l'État en vue d'atteindre de nombreux objectifs, dont le plus important est peut-être d›établir les règles de base pour une transition des travailleurs indépendants de l'économie informelle vers l›économie formelle.

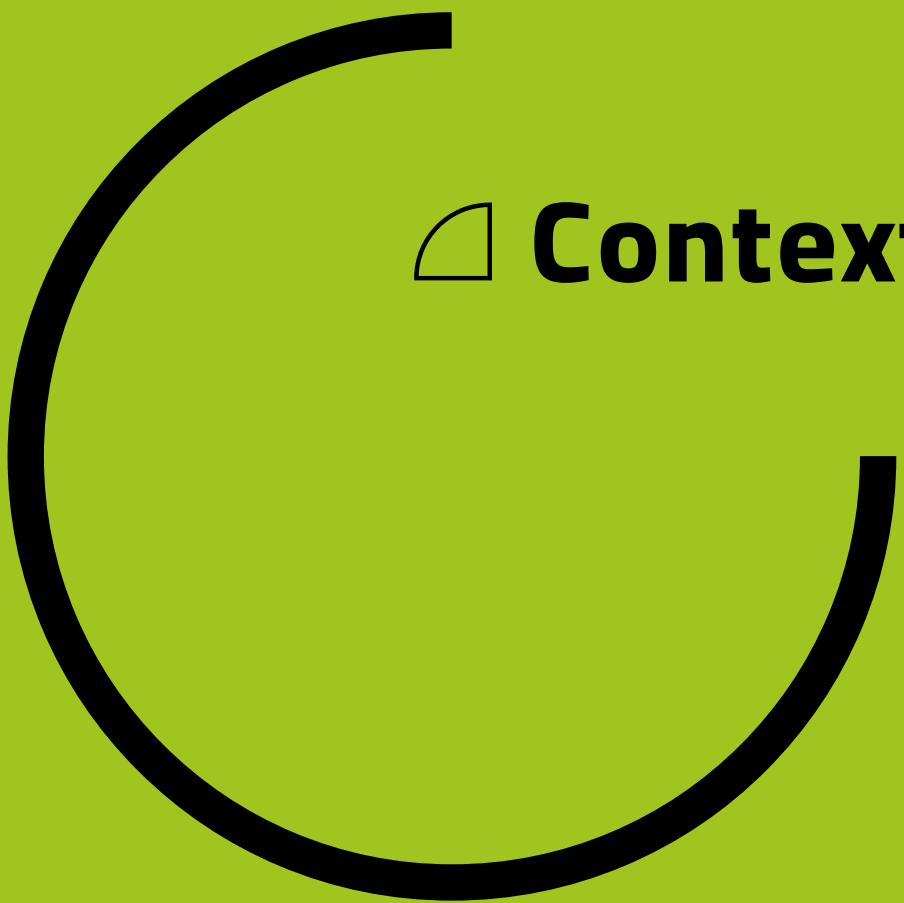
1. 2019

Depuis plusieurs années, et comme le reste des pays, la Tunisie fait face à une forte expansion du secteur informel. En effet, l'économie informelle n'a cessé de croître en l'absence d'opportunités professionnelles inclusives et de stratégies nationales visant à réduire le chômage et à encourager l'initiative privée ainsi que le lancement de projets durables générateurs d'emplois formels.

À l'heure actuelle, les données permettant d'évaluer ce phénomène et de comprendre son étendue, ses caractéristiques et ses causes manquent encore de précision. Mais il est certain qu'un grand nombre de ces travailleurs sont actifs de manière indépendante dans de petites ou micro-activités. En effet, la dernière enquête de l'INS a révélé que 44,5% de la main d'œuvre nationale appartient au secteur informel dont 42,5% travaillant de manière indépendante.
Ces travailleurs cherchent à compléter des revenus généralement faibles et à assurer leur survie malgré les risques. Un choix qui s'explique notamment par l'absence d›un cadre juridique incitatif qui encourage l›auto-entrepreneuriat formel et offre des avantages fiscaux, financiers et procéduraux.

Depuis son apparition en 1971, l'appellation « secteur informel » a changé de sens au fil des années. En effet, l'Organisation Internationale du Travail a cherché à actualiser sa définition à plusieurs reprises (1972/1993) en raison de l'ampleur du phénomène. Il s'agissait de proposer une description qui rende compte de l'étendue du secteur et de ses activités.

En 2003, l'Organisation Internationale du Travail a retenu la définition suivante : « Le secteur informel comprend le nombre total d'emplois informels, qu›ils soient exercés au sein d'entreprises du secteur formel ou d'entreprises du secteur informel, ou encore au sein des ménages pendant une période de référence déterminée… ». En 2015, l'organisation, par le biais de la recommandation n° 204 de 2015, définissait l'économie informelle comme ce qui « se réfère à toutes activités économiques exercées par des travailleurs et des unités économiques qui – en vertu de la législation ou de la pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles, que ce soit en totalité ou de manière adéquate… »



Contexte

Sommaire

Contexte **11**

I- Le processus d'élaboration du projet de loi **11**

1- Le cadre général de l'élaboration du projet de loi 12

2- Système juridique limité : un motif principal pour élaborer le projet loi de l'auto-entrepreneur 13

3- Phase de la ratification du projet de loi 15

II. Spécificités du régime juridique de l'auto-entrepreneur **17**

1- Des procédures simplifiées pour souscrire au régime de l'auto-entrepreneur 19

2- Avantages et exemptions spéciales pour les adhérents au régime de l'auto-entrepreneur 20

3- Obligations incombant aux auto-entrepreneurs et la radiation du registre national 22

Conclusion **24**

Liste des acronymes

ACOSS: Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (Actuellement URSSAF: Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'allocations Familiales).

AFRISTAT: Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne.

BIT: Bureau International du Travail.

GIF: Global Fairness Initiative.

ILO: International Labour Organization.

INSEE: Institut national de la statistique et des études économiques.

OECD: Organization for Economic Co-operation and Development.

OIT: Organisation Internationale du Travail.

ONU: Organisation des Nations unies.

PDC: Partners for Democratic Change.

PNUD: United Nations Development Programme.

TILI: Tunisia Inclusive Labor Initiative.

UAE : Union des Auto-Entrepreneurs.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TUNISIE
Tunis

TUNISIA INCLUSIVE LABOR INSTITUTE
المعهد التونسي للعمل الشامل

La loi de l'auto-entrepreneur en Tunisie : Un pas vers l'inclusion socio-économique des travailleurs informels

Récapitulation du projet de « loi de l'auto-entrepreneur » : Processus, ratification, objectifs et défis

ÉCONOMIE
TRANSFORMATRICE

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
TUNISIE
Tunis

La loi de l'auto-entrepreneur en Tunisie : Un pas vers l'inclusion socio-économique des travailleurs informels

ÉCONOMIE TRANSFORMATRICE

Récapitulation du projet de « loi de l'auto-entrepreneur » :
Processus, ratification, objectifs et défis