



Organisation
internationale
du Travail

LES POLITIQUES PUBLIQUES
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE
ET LEUR RÔLE DANS L'AVENIR DU TRAVAIL :

LE CAS DE LA TUNISIE



Dr. Akram Belhaj Rhouma

Enseignant universitaire en droit public

Expert senior en droit de l'économie sociale et solidaire
et en planification stratégique des politiques publiques

- Coordination : Roberto Di Meglio, Valentina Verze, Guy Tchami et Karim Toumi, OIT

Copyright © Organisation internationale du Travail 2019
Première édition 2019

Decembre 2019

Imprimé en Tunisie

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel à rights@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Consultez le site www.ifrro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

ISBN 978-92-2-133963-2 (web pdf)

Egalement disponible en Anglais: (Public policies for the social and solidarity economy and their role in the future of work: The case of Tunisia) (ISBN 978-92-2-133962-5 (web pdf)), Genève, 2019

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs, et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées. La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

PROLOGUE

L'Organisation internationale du travail (OIT) a une longue tradition et une vaste expérience de l'économie sociale et solidaire (ESS). En fait, le premier document officiel faisant directement référence aux entreprises d'économie sociale remonte à 1922 lors des travaux de la onzième session du Conseil d'administration de l'Organisation. L'engagement de l'OIT en faveur de la promotion de l'ESS est fondé sur sa Constitution, sur la Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable et sur la Déclaration du Centenaire sur l'Avenir du travail de 2019, dans laquelle il est indiqué que l'OIT devrait concentrer ses efforts pour « Appuyer le rôle du secteur privé en tant que principale source de croissance économique et de création d'emplois en promouvant un environnement favorable à l'entrepreneuriat et aux entreprises durables, en particulier les micro, petites et moyennes entreprises ainsi que les coopératives et l'économie sociale et solidaire, afin de générer du travail décent, de parvenir au plein emploi productif et d'améliorer les niveaux de vie pour tous».¹

L'ESS est un concept qui est de plus en plus utilisé pour désigner toutes les activités économiques impliquant des organisations telles que des associations, des coopératives, des fondations, des sociétés mutuelles et des entreprises sociales qui sont guidées par des principes, des valeurs et des pratiques concernant la participation, la démocratie, la solidarité et l'engagement, l'environnement et qui privilégient la poursuite d'un objectif social.

Le secteur de l'économie sociale et solidaire s'est non seulement révélé résilient face aux crises économiques en termes d'emploi, mais il constitue également une réponse concrète de la société civile à ses propres besoins, comme par exemple par la fourniture de services de base aux services sociaux que les systèmes publics tous seuls ne sont plus en mesure de fournir et que le secteur privé traditionnel ne considère pas comme rentable.

L'ESS continue de croître dans de nombreux pays et son rôle dans le développement durable et inclusif est de plus en plus reconnu. En fait, de plus en plus de gouvernements considèrent l'ESS comme un domaine de travail pertinent pour relever les défis liés à, entre autres, l'emploi, à la fourniture de services et au niveau de cohésion sociale. La croissance de l'économie sociale et solidaire dans le monde, son impact social positif ainsi que les opportunités économiques qu'elle génère sont des aspects importants mis en exergue dans sur la Déclaration du Centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail.

Ce document étudie le cas de la Tunisie, où une loi-cadre sur l'ESS a été élaborée et soutenue par un processus tripartite avec l'assistance de l'OIT. Cet article a pour objectif de décrire et d'expliquer le contexte général et l'évolution, d'un point de vue historique et institutionnel, du processus qui a favorisé la mise en place d'un cadre politique plus favorable. En outre, il aborde le thème du rôle que l'ESS peut jouer pour relever les défis de l'avenir du travail en Tunisie.

¹ Organisation internationale du Travail (OIT). 2019. Déclaration du Centenaire de l'OIT sur l'avenir du travail, Conférence internationale du Travail, 108e session, Genève

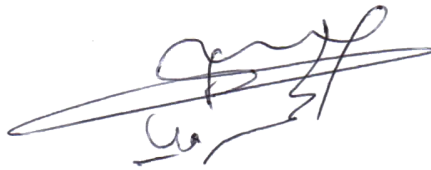
Les aspects les plus importants couverts sont :

- Le contexte et l'évolution de l'ESS au cours des dernières années ;
- L'identification des mesures gouvernementales clés (lois, politiques publiques, programmes, réformes institutionnelles, etc.) prises pour soutenir l'ESS ;
- L'analyse des principaux défis de l'économie sociale et solidaire ;
- L'ESS et l'avenir du travail.

Nous voudrions remercier l'auteur, le Dr Akram Belhaj Rhouma, pour ses recherches ainsi que le projet PROMESS du Bureau international du Travail qui a fourni le cadre pour la réalisation de cette étude et espérons que le contenu de cet article sera utile aux lecteurs qui souhaitent mieux comprendre comment l'ESS contribue régulièrement à la construction d'un modèle alternatif de production et de consommation.



Vic van Vuuren
Directeur du département des entreprises
OIT, Genève



Halim Hamzaoui
Directeur par intérim du Bureau de l'OIT à
Alger pour les pays du Maghreb

PRINCIPAUX ACRONYMES

CRDA	Commissariat régional de développement agricole
GDAP	Groupements de développement dans le secteur agricole et de la pêche
ESS	Économie sociale et solidaire
INS	Institut national de la statistique
MARHP	Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques et de la pêche
MDICI	Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale
MFPE	Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi
OESS	Organisation de l'économie sociale et solidaire
ONAT	Office national de l'artisanat tunisien
PNDA	Le Plan national de développement de l'artisanat (PNDA) 2017-2020
SMSA	Société mutuelle de services agricoles
UCPA	Unité coopérative de production agricole exploitant des terres domaniales agricoles
UGTT	Union générale tunisienne du travail
UTAP	Union tunisienne de l'agriculture et de la pêche
UTICA	Union Tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

TABLE DES MATIÈRES

Principaux Acronymes.....	6
Liste des interviews.....	8
Introduction.....	9
1. Définition de l'ESS.....	9
2. État des lieux de l'ESS en Tunisie.....	9
a. La culture de l'ESS est fortement enracinée dans l'histoire de la Tunisie.....	9
b. Variabilité des entreprises de l'ESS.....	10
• Les coopératives.....	10
• Les mutuelles.....	11
• Les associations.....	11
c. Un secteur riche et hétérogène.....	11
3. Objectifs et méthodologie du rapport.....	12
PARTIE I : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'ESS.....	13
1. La transformation du climat sociopolitique.....	13
2. Les deux secteurs public et privé ne répondent plus aux besoins sociaux.....	14
3. Des signes d'émergence de mouvements d'ESS.....	14
PARTIE II : LES POLITIQUES PUBLIQUES POUR L'ESS.....	16
1. L'ESS : un choix stratégique de l'État tunisien.....	16
a. Le contrat social.....	16
b. Le Plan de développement 2016-2020.....	16
c. L'étude stratégique sur l'ESS en Tunisie.....	17
d. Autres initiatives.....	17
2. Variabilité des textes et des initiatives juridiques.....	18
a. Le projet de loi sur l'ESS.....	18
b. La reconnaissance de l'ESS par le système juridique.....	19
c. La multiplicité des textes sectoriels.....	20
3. Multiplicité croissante des politiques sectorielles.....	22
a. La stratégie de la promotion de l'ESS dans le secteur agricole 2018-2021.....	22
b. Le Plan national de développement de l'artisanat (PNDA) 2017-2020.....	24
c. La stratégie nationale de l'inclusion financière 2018-2022.....	25
d. La stratégie nationale pour l'autonomisation des femmes et des filles en milieu rural 2017-2020.....	26
e. Les politiques de l'emploi.....	26
f. La stratégie nationale de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté.....	27
g. Des Politiques d'incitations fiscales et financières.....	27
4. Le démarrage des réformes institutionnelles.....	29
PARTIE III : LES PRINCIPAUX DÉFIS.....	30
1. Capacité de l'Etat.....	30
2. Participation.....	31
3. Autonomie.....	32
4. Institutionnalisation.....	33
5. Cohérence des politiques.....	34
a. Des politiques publiques morcelées.....	34
b. Les principales causes de freinage : la dérive méthodologique.....	35

PARTIE IV : L'ESS ET L'AVENIR DU TRAVAIL EN TUNISIE.....	36
1. Les tendances et les changements clés dans le marché de l'emploi.....	36
2. Investir dans l'ESS pour répondre aux mutations du marché du travail.....	38
a. La capacité de l'ESS de s'adapter aux changements et de créer du travail décent.....	38
b. Les domaines clés pour un travail décent et durable dans le secteur de l'ESS face aux mutations du monde du travail.....	39
i. Réponses des OESS aux changements économiques.....	39
ii. Réponses des OESS aux changements technologiques.....	40
iii. Réponses des OESS aux changements démographiques.....	40
iv. Réponses des OESS aux changements environnementaux.....	40
3. Les principaux champs de réflexions futurs.....	41
Recommandations.....	43
1. Elaborer un guide national de l'ESS.....	43
2. Valider et mettre en exécution un Plan d'action national de l'ESS.....	43
3. Traduire la stratégie de l'État et le Plan d'action national dans des textes juridiques.....	43
Références.....	44

LISTE DES INTERVIEWS

Interview avec des députés de l'assemblée des représentants du peuple.....	15
Interview avec le chef de cabinet du ministère de l'agriculture.....	23
Interview avec le directeur général de l'office national de l'artisanat tunisien.....	25
Interview avec le président du comité général du développement sectoriel et régional du ministère de développement.....	30
Interview avec le directeur central des affaires sociales de l'UTICA, chargé de l'ESS.....	30
Interview avec le Secrétaire général adjoint de l'UGTT chargé du Département des affaires juridiques.....	32
Interview avec le membre du bureau exécutif de l'UTAP, chargé de l'ESS.....	34
Interview avec le chargé de l'ESS au MDICI.....	35
Interview avec l'équipe chargée de la coordination de la préparation du projet de la loi sur l'ESS au ministère de la formation professionnelle et de l'emploi.....	39
Interview avec la chargée de l'ESS au cabinet du ministère de l'agriculture.....	41

INTRODUCTION

1. DÉFINITION DE L'ESS

Une notion générique, riche en principes universels et de droits de l'Homme, l'ESS renvoie à la démocratie, à la citoyenneté, à la justice sociale, au développement durable, au travail décent, au bien-être social et à la dignité de la personne humaine. Elle traverse les domaines les plus variés de l'activité humaine et prend les formes juridiques et entrepreneuriales les plus variables. Cette voie de développement oscille entre le secteur public et le secteur privé et est exposée aux contingences de l'ingérence des pouvoirs publics et aux dérives vers l'économie lucrative. À partir du projet de loi de l'ESS, de l'étude stratégique et des particularités du secteur en Tunisie, l'ESS peut être définie comme suit :

« Ensemble des activités économiques de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services exercées par les coopératives, les mutuelles et une partie des associations ainsi que par toute personne morale de droit privé qui respectent les principes cumulatifs suivants :

1. La primauté de l'utilité sociale sur le capital ;
2. La liberté d'adhésion et de retrait ;
3. L'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des partis politiques ;
4. La gestion démocratique selon la règle une personne, une voix ;
5. La "Lucrativité" limitée ;
6. Des valeurs éthiques tels que la solidarité, l'égalité, la citoyenneté, la cohésion sociale, la justice, l'équité, et la responsabilité individuelle et sociale».

Il s'ensuit que l'ESS est constituée par des entreprises économiques créatrices de richesse et d'emploi, impliquées d'une manière continue dans la production de biens et de services et ayant la capacité d'assurer à l'entreprise des ressources propres et suffisantes. Or, l'organisation d'économie sociale et solidaire (OESS) incarne une vision diamétralement opposée à celle qui prédomine l'entreprise à but lucratif. Dans une OESS, la maximisation des profits, n'est pas un objectif en soi ; c'est un moyen au service d'une utilité sociale ; l'être humain est le centre de gravité de l'OESS.

2. ÉTAT DES LIEUX DE L'ESS EN TUNISIE

a. La culture de l'ESS est fortement enracinée dans l'histoire de la Tunisie

La «*Touiza*» est une pratique coutumière de solidarité qui relève de l'antiquité. Elle mobilise la communauté tribale autour de la réalisation d'un projet d'intérêt général ou d'un travail agricole collectif ou d'entraide des personnes vulnérables. L'association va se plier à tous les intérêts et prendre toutes les formes : les syndicats d'arrosage, les associations syndicales de propriétaires des Oasis, les groupements d'intérêt hydraulique... De même, l'idée de la consécration d'un secteur coopératif autonome, qui se distingue nettement du secteur privé et du secteur public, a fait son apparition, pour la première fois en Tunisie,

dans le programme de l'UGTT adopté lors de son 6^{ème} congrès tenu le 20-23 septembre 1956. Le rapport économique souligne que « L'UGTT considère qu'un développement économique véritablement démocratique doit s'appuyer sur l'application de la coopération et la généralisation de coopératives sous toutes leurs formes, infiniment variées... Ce n'est pas seulement la création de coopératives isolées que nous recherchons mais l'instauration d'un véritable système coopératif qui assurera d'une manière efficace l'intégration économique de la Tunisie »¹.

b. Variabilité des entreprises de l'ESS

Agissant dans tous les domaines de l'activité humaine et couvrant, quoique d'une façon variable, l'ensemble du territoire national, l'ESS est composée d'une pluralité d'acteurs. À côté de certaines formes de sociétés commerciales (comme les groupements d'intérêt économique et les sociétés à responsabilité limitée), les entreprises qui forgent l'épine dorsale de l'ESS sont classées en trois grandes familles en Tunisie :

• Les coopératives

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

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

Aujourd'hui, le secteur coopératif tunisien est composé de :

- 340² sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA3). En dépit des efforts des pouvoirs publics, le taux d'adhésion des agriculteurs à ces coopératives ne dépasse pas 5%⁴. Les SMSA sont soumises à la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005. Ces coopératives offrent au profit de ses adhérents tous les services nécessaires à l'activité agricole : l'achat des matières premières, la conservation, la transformation, le stockage, le conditionnement, le transport et la vente des produits agricoles et des produits de la pêche, l'acquisition du matériel agricole, la vente des carburants, l'encadrement et la vulgarisation....

¹ Cité in : M.L.F Moussa, L'État et l'agriculture en Tunisie. Essai sur l'intervention de l'État dans le secteur agricole, CERP, Tunis, 1988, p. 449 et s.

² Dont 325 de base et 15 centrales. Source : MARHP.

³ Alors qu'elles sont désignées par l'expression «mutuelles», les SMSA constituent des coopératives.

⁴ Source : MARHP.

- 18 Unités Coopératives de Production Agricoles exploitant des terres domaniales agricoles⁵ (UCPA) régies par loi n°84-28 du 12 mai 1984. Ce type de coopérative a pour objet la mise en commun par les coopérateurs des moyens propres à permettre le développement, la mise en valeur et l'exploitation des terres domaniales agricoles accordées en usufruit à la coopérative.
- des coopératives actives dans des secteurs autres que l'agriculture (artisanat, commerce, habitat, consommation...) dont il n'existe pas de données exactes sur leurs contraintes juridiques et institutionnelles, le nombre, l'emplacement et la contribution économique et sociale.

- **Les mutuelles**

Elles constituent des entités d'assurance et de sécurité sociale. Le tissu mutualiste compte 48 sociétés mutualistes⁶ régies par le décret beylical du 18 février 1954. Selon l'article 1^{er} de ce décret, les mutuelles sont « des groupements permanents qui, au moyen des cotisations de leurs membres, se proposent de mener dans l'intérêt de ceux-ci ou de leur famille, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide tendant à la couverture des risques inhérents à la personne humaine : maladie, maternité, vieillesse, accidents, invalidité, décès, etc. ». A côté de ce type, il existe deux sociétés d'assurance à forme mutuelle soumises au code des assurances : La Mutuelle Assurance de l'Enseignement (MAE) et la Caisse Tunisienne d'Assurance Mutuelle Agricole (CTAMA).

- **Les associations**

« L'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes œuvrent d'une façon permanente, à réaliser des objectifs autres que la réalisation de bénéfices », dispose l'article 2 du décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations. En Tunisie, il existe :

- 21 milles associations soumises au décret-loi de 2011⁷ ;
- 3000 groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (GDAP)⁸ et
- 289 associations de micro finance (AMF) dont 202 sont actives⁹.

c. Un secteur riche et hétérogène

Les OESS sont actives dans plusieurs domaines d'action : services économiques et de développement local, éducation, activités caritatives et humanitaires, activités culturelles et de loisir, etc. Elles sont présentes également dans l'agroalimentaire et les services agricoles ainsi que dans la sphère financière et de sécurité sociale.

En dépit des difficultés, le secteur agricole constitue le noyau dur de l'ESS grâce à des entreprises fortement enracinées dans l'histoire. Or, les OESS n'obéissent pas à une logique économique homogène. Certaines sont bien insérées dans le marché et sont en concurrence avec les acteurs du secteur privé.

⁵ Source : MARHP.

⁶ Source : Comité générale des assurances.

⁷ En l'absence d'un système statistique de l'ESS, on ne sait pas le nombre des associations qui répondent aux critères de l'ESS.

⁸ Source : MARHP.

⁹ Source : Ministère de finances.

C'est le cas des deux sociétés d'assurance à forme mutuelle et certaines SMSA centrales. D'autres sont à très faible compétitivité agissant pour le maintien et la survie des petits exploitants tels que plusieurs SMSA de base et les GDA de la femme rurale. En outre, certaines entités dépendent profondément du financement public pour exécuter des services publics au nom de l'État. C'est le cas de l'association «Union Tunisienne de Solidarité Sociale» et de la coopérative «Société Mutuelle Centrale du Blé». Ces dernières se présentent comme de simples sous-traitants de politiques publiques et subissent un interventionnisme excessif des pouvoirs publics. Elles se sont transformées, en fait, en des entités hybrides semi publiques semi privées.

3. OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DU RAPPORT

Le présent rapport vise en premier lieu à identifier, analyser et évaluer le contexte et le contenu des politiques publiques de l'ESS en Tunisie. Il s'agit d'analyser l'impact de la transformation du climat sociopolitique sur le positionnement de l'ESS dans les choix politiques ; de développer les principales politiques publiques en vigueur ou en cours de formulation (textes juridiques, stratégies, programmes, mesures...) ; et enfin, d'évaluer la qualité de ces politiques en termes de conception et de mise en œuvre.

En deuxième lieu, le rapport analyse le rôle de l'ESS en Tunisie face aux défis liés à la transformation du marché du travail à la lumière des rapports de l'OIT sur l'avenir du travail. L'étude présente les transformations clés que subit le marché de l'emploi et leur impact sur l'avenir du travail. Puis, il démontre pourquoi et comment investir dans l'ESS pour répondre aux mutations du marché de l'emploi et créer des emplois décents et durables. À cet effet, des domaines clés pour un travail décent et durable dans le secteur de l'ESS ont été identifiés. L'étude présente également les principaux champs de réflexions futurs sur l'avenir du travail dans le marché de l'emploi de l'ESS en termes de défis et d'actions stratégiques.

À la fin, l'étude présente des recommandations susceptibles d'articuler l'ensemble des initiatives et des politiques dans un plan national unifié, opérationnel et qui répond aux attentes des acteurs.

Cette recherche est fondée sur des études publiées et inédites sur l'ESS et sur les données des documents officiels de l'Etat ainsi que sur un travail de terrain à travers des interviews menés avec des acteurs de politiques publique de l'ESS. Le rapport est articulé comme suit :

Plan

- Partie I : L'économie politique de l'ESS
- Partie II : Les politiques publiques pour l'ESS
- Partie III : Les principaux défis
- Partie IV : L'ESS et l'avenir du travail en Tunisie
- Recommandations

PARTIE I :

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'ESS

La Tunisie est cœur d'une période de transition politique qui a généré des difficultés économiques et sociales difficilement maîtrisées. Dans ces conditions, des mouvements d'ESS sont en pleine émergence.

1. LA TRANSFORMATION DU CLIMAT SOCIOPOLITIQUE

Déclenchée le 17 décembre 2010, les revendications populaires ont abouti à la chute du régime de Ben Ali le 14 janvier 2011. Cet événement, qualifié par la nouvelle constitution de 2014 comme une révolution, a généré une transformation spectaculaire du paysage politique, social et culturel. La révolution produit un mouvement de démocratisation de la société tunisienne fondée sur la dignité, la liberté, la justice et le bien-être social. Alors que plusieurs acteurs d'ESS étaient longtemps sous la contrainte de l'intervention et de l'instrumentalisation du parti unique, ils baignent aujourd'hui dans un environnement de liberté. La Constitution tunisienne proclame un ensemble de principes, de valeurs et de droits et de libertés fondamentaux qui sont en corrélation étroite avec les valeurs de l'ESS. « L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice... », dispose l'article 12 de la Constitution. Il assure la contribution de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique¹⁰. L'État tunisien est désormais un État de citoyenneté¹¹, de libertés¹² et de démocratie participative¹³. Il garantit à « tout citoyen et toute citoyenne le droit au travail dans des conditions favorables et avec un salaire équitable »¹⁴ et assure l'égalité des chances entre l'homme et la femme¹⁵. La proclamation de ces principes au sommet de la hiérarchie des normes est de nature à commander une mutation profonde de la place de l'ESS dans les choix politiques et les instruments juridiques.

Le pluralisme politique, le dialogue entre les acteurs politiques, la signature du contrat social le 13 janvier 2013 et l'organisation des élections législatives en 2014 et municipales en 2018 constituent des facteurs qui ont contribué à mobiliser certains politiciens, des structures publiques et des acteurs de terrain autour de l'ESS.

Une certaine conscience sociale est entrain de se consolider jours après jours : l'entreprise sociale et solidaire n'est plus une structure forcée, une prérogative de puissance publique, comme elle l'était pendant l'expérience coopérative des années

¹⁰ Article 8 de la Constitution.

¹¹ Article 2 de la Constitution.

¹² Article 21 et 49 de la Constitution.

¹³ Article 139 de la Constitution.

¹⁴ Article 40 de la Constitution.

¹⁵ Article 46 de la Constitution.

soixante ou dans certaines associations d'utilité publique. L'entreprise sociale et solidaire est désormais une organisation démocratique de liberté et de bien-vivre social.

2. LES DEUX SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ NE RÉPONDENT PLUS AUX BESOINS SOCIAUX

Durant des décennies, la croissance en Tunisie n'était pas inclusive. Depuis janvier 2011, la situation est devenue difficile à maîtriser. Les problèmes de chômage et de vulnérabilités sociales deviennent de plus en plus aigus. Des services publics se dégradent et les ressources publiques se réduisent. La machine administrative demeure lourde et bureaucratique. Le retard d'action, la résistance aux changements et le manque d'initiative deviennent couteuses et entravent la performance de l'action publique¹⁶.

L'État consacre annuellement environ un milliard de dinars¹⁷ pour soutenir l'emploi à travers un arsenal de programmes actifs de l'emploi. Pourtant, le taux du chômage demeure élevé : 15.5 % en 2019 contre 13.0 % en 2010¹⁸. Le secteur privé est peu dynamique et innovant. Sur la période 1997-2013, la Tunisie a enregistré une création nette d'environ trois cent mille entreprises, soit en moyenne 18 mille entreprises par an ; ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de 3,7%. Par ailleurs, le tissu économique est dominé par l'entreprise individuelle. Aujourd'hui plus de 86 % des entreprises créées ne recrutent aucun salarié¹⁹.

Ces indicateurs traduisent les défaillances structurelles d'un modèle de développement bipolaire fondé sur la dualité : secteur public/secteur privé. Or, ces défaillances constituent des opportunités pour l'ESS. Les entreprises de l'ESS « résultent d'une nécessité : offrir des biens et services que le secteur public et les entreprises conventionnelles ne fournissent pas »²⁰. Au lieu de revendiquer, souvent dans un cercle vicieux, l'emploi dans le secteur public et des investissements privés notamment dans les régions défavorisées, les citoyens prennent leur responsabilité en main pour créer leur propre richesse dans les territoires à travers des entités démocratiques d'utilité sociale.

3. DES SIGNES D'ÉMERGENCE DE MOUVEMENTS D'ESS

Certaines tentatives de mouvements ESS émergent progressivement. Dans un environnement devenu favorable aux libertés et face aux difficultés qu'éprouvent le secteur public et le secteur privé à répondre aux demandes sociales, des signes d'émergence de mouvements d'ESS deviennent de plus en plus visibles. Certains groupes sociaux, y compris les femmes qui travaillent dans l'économie informelle, tendent de plus en plus vers l'association au sein de structures formelles sous forme de coopératives et d'associations afin de répondre collectivement à leurs besoins.

¹⁶ MDICI et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par Med Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017, p. 175.

¹⁷ Source : Ministère des finances.

¹⁸ Source : INS.

¹⁹ MDICI et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par Med Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017, p. 175.

²⁰ OIT, « La coopération dans un monde du travail en mutation : vers un avenir coopératif », L'avenir du travail, 6ème note analytique, 2017, p.1.

Par ailleurs, depuis, 2002, les rédacteurs d'une « étude stratégique : l'artisanat à l'horizon 2016 » ont noté que « le rôle assigné à la SOCOPA (Société de Commercialisation des Produits de l'Artisanat) pourrait être confié à des associations professionnelles dans le cadre de la privatisation de cette entreprise publique. Les professionnels du secteur devront prendre le secteur en main ». L'ESS se dessine progressivement comme un troisième pilier de développement, une autre forme de satisfaire la demande sociale et une autre façon d'entreprendre.

Alors que l'ESS marque un retour dans la conjoncture sociopolitique, les mouvements d'ESS demeurent éparpillés et ne forment pas encore un écosystème coordonné et unifié. Il n'existe pas, par ailleurs, une base de données des initiatives de réseautage entre les acteurs d'ESS qui demeurent dispersées. Pourtant, une grande partie de la société civile, tous les partenaires sociaux (UGTT, UTICA et UTAP), la quasi-totalité des partis politiques et plusieurs organisations internationales incluent la promotion de l'ESS comme axe stratégique dans leurs programmes. Des Plaidoyers perpétuels sont organisés qui visent la reconnaissance officielle, l'institutionnalisation de l'ESS et son intégration d'une façon visible dans les politiques publiques. Constituent des illustrations de ces mouvements, l'initiative d'un projet de loi organique sur l'ESS élaborée par l'UGTT et le plaidoyer pour la promotion de l'ESS sous forme d'une consultation nationale dans toutes les régions de la Tunisie engagée par la même organisation depuis août 2017 jusqu'à juillet 2018. Par ailleurs, la quasi-totalité des ministères²¹ gère, d'une façon ou d'une autre, des dossiers en rapport avec l'ESS, mais avec une faible coordination. Certains ministères prétendent, à juste titre, qu'ils sont des fondateurs historiques de l'ESS ou du moins des leaders en la matière. De même, la discipline de l'ESS est aujourd'hui intégrée dans les programmes de certaines universités. Il importe d'ajouter, enfin, que des députés de l'Assemblée des représentants du peuple ont manifesté leur intérêt au secteur de l'ESS :



INTERVIEW AVEC:
DES DÉPUTÉS DE L'ASSEMBLÉE DES REPRÉSENTANTS DU PEUPLE²²

Des députés, appartenant à différents partis politiques, ont exprimé leur engagement politique d'appuyer l'ESS dans le processus de mise en place d'une loi-cadre et de réforme des textes juridiques relatifs aux diverses branches de l'ESS afin d'assurer la cohérence et l'intelligibilité de l'ensemble du dispositif juridique en vigueur. D'après certains députés, la promotion de l'ESS, comme troisième levier de développement, implique non seulement des textes juridiques et d'instruments d'appui technique et financier mais aussi un plan national de sensibilisation permettant de mobiliser les tunisiens autour de ce secteur potentiellement porteur. Il est temps d'opérer une rupture avec la perception classique des coopératives issue de l'échec des années soixante et de créer une nouvelle génération d'entrepreneurs dans l'ESS.

²¹ Le ministère des affaires sociales, le ministère de l'agriculture, le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi, le ministère du développement et de la coopération internationale, le ministère de la femme, de la famille et de l'enfance, le ministère des finances, etc.

²² Entretien du consultant avec des députés de l'ARP le 17 mars 2019 à l'occasion d'une formation qu'il a assurée sur l'ESS aux députés.

PARTIE II : **LES POLITIQUES PUBLIQUES** **POUR L'ESS**

1. L'ESS : UN CHOIX STRATÉGIQUE DE L'ÉTAT TUNISIEN

L'ESS se confirme de plus en plus comme un choix stratégique de l'État tunisien.

a. Le contrat social

Dans les documents fondateurs de politiques publiques, la notion de l'ESS est apparue pour la première fois au sein du contrat social signé par le gouvernement, l'UGTT et l'UTICA le 14 janvier 2013 en présence du Directeur Général du BIT. Dans l'axe relatif à la croissance économique et au développement régional, la promotion de l'économie sociale figure parmi les piliers de fondation d'un nouveau modèle de développement qui assure un développement intégral, durable, équilibré et équitable. Sur la base de l'axe V du contrat social relatif à l'institutionnalisation d'un dialogue social tripartite, la loi n° 2017-54 du 24 juillet 2017 a créé le conseil national du dialogue social. Chargé d'organiser et de gérer le dialogue social concernant les questions sociales et économiques d'intérêt commun²³, ledit conseil est concerné par les dossiers de l'ESS.

b. Le Plan de développement 2016-2020

En Tunisie, c'est le Plan de développement 2016-2020 et sa note d'orientation qui ont reconnu d'une façon structurée l'ESS comme troisième pilier de développement à côté des deux secteurs public et privé. Rappelons que le Plan de développement est le cadre unifié qui intègre l'ensemble des stratégies et des politiques de l'État²⁴. Le Plan constitue également le document de référence pour l'élaboration des budgets économiques annuels et des lois de finances et ce, aux termes de l'article 4 de la loi organique n°2019-15 du 13 février 2019 relative à la loi organique du budget.

Le Plan de développement stipule que par sa capacité de contribuer à la création de la richesse et de l'emploi et d'améliorer les conditions de vie, l'ESS est un troisième secteur qui intervient pour compléter les deux secteurs public et privé. Dans le cadre du Titre « Priorités et réformes », le Plan de développement prévoit cinq axes de réforme stratégique de l'ESS :

- La création d'un cadre juridique exhaustif et unifié de l'ESS qui répond aux nouvelles exigences de la constitution ;
- L'instauration d'un système de gouvernance nationale et régionale et ce, à travers la possibilité de créer une structure publique chargée de l'ESS et un Conseil national ainsi que la mise en place d'un système statistique ;
- L'installation d'un système de financement compatible avec les originalités

²³ Art. 2 de la loi n° 2017-54.

²⁴ L'article 1er de la loi n°2017-28 du 25 avril 2017, portant approbation du plan de développement 2016-2020 dispose que « Le plan de développement (2016-2020), annexé à la présente loi, est approuvé en tant qu'instrument d'orientation générale de la politique de développement et comme cadre de réalisation des programmes et des projets au niveau national et régional dans les différents domaines pour la période 2016-2020 ».

du secteur, notamment la création des lignes de crédit spécifiques et l'allègement des procédures d'accès au financement ;

- Le développement des compétences et des qualifications moyennant
- l'intégration de l'ESS dans les différents parcours de formation afin d'enraciner la culture de l'ESS et susciter l'adhésion des jeunes ;
- La mise en place d'un plan de communication et de sensibilisation.

c. L'étude stratégique sur l'ESS en Tunisie

L'étude stratégique, première en son genre en Tunisie, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan de développement 2016-2020. Commandée par le MDICI avec l'appui du PNUD en octobre 2016, l'étude vise à réaliser trois objectifs : d'abord, effectuer un diagnostic juridique, institutionnel, sociologique et économique du secteur ; ensuite, établir une stratégie pour la fondation de l'ESS et son développement et enfin, mettre en place un plan d'action. L'étude, dirigée par un comité de pilotage participatif et multidisciplinaire, a identifié le concept de l'ESS dans un Chapitre I. Le Chapitre II a opéré un développement détaillé des acteurs de l'ESS, à savoir les coopératives, les mutuelles et les associations. Le troisième Chapitre a mené une évaluation swot global et par acteur de l'ESS. Le diagnostic a débouché sur les principaux résultats suivants :

- le positionnement sectoriel de l'ESS est hétéroclite ;
- le poids économique est marginal : 0.6% de la population active occupée et au mieux 1% du PIB)²⁵ ;
- les contraintes juridiques et institutionnelles sont multiples. Le secteur subit des initiatives de réforme éparpillées et est régi par des textes juridiques inappropriés. L'ESS est également fragmentée dans les divers départements de l'administration publique et est accablé par la bureaucratie administrative ;
- les obstacles de financement sont multiples et
- l'absence de données statistiques fiables.

L'un des résultats clefs de cette étude est qu'il n'existe pas en Tunisie un secteur d'ESS au sens systémique du terme et ce, pour trois raisons évidentes. D'abord, plusieurs coopératives, mutuelles et associations, censées être des OESS, dérogent aux principes d'ESS notamment les principes de portes ouvertes, de la gestion démocratique et d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Elles constituent en fait des pseudo-entreprises sociales et solidaires. Ensuite, cette économie n'est pas articulée dans un système, c'est-à-dire dans un ensemble structuré, organisé et clair dans ses objectifs en utilisant des moyens d'action coordonnés. Enfin, les piliers existentiels de l'ESS font défaut : absence de cadre juridique unifié, de cadre institutionnel fédérateur, de système statistique propre à l'ESS et d'un système de financement adéquat et spécifique au secteur.

Sous le slogan « Créer le futur ... créer le bien-être social » l'étude stratégique a construit une stratégie et un plan d'action sur la base de la vision suivante : « En 2040, la Tunisie est un pays prospère et solidaire. L'ESS, par la création de la richesse et de l'emploi et par ses valeurs de cohésion sociale et de solidarité, serait l'un des moteurs d'une croissance inclusive, durable et au service de toute la population ». La stratégie propose quatre piliers de fondation de l'ESS, à savoir un cadre institutionnel, un cadre juridique, un système statistique et un système

²⁵ Selon les estimations approximatives de l'étude stratégique.

de financement. De même, l'étude préconise trois axes pour le développement de l'ESS : un programme national de formation, un plan de communication et des mesures sectorielles. Le plan d'action propose 42 mesures susceptibles de mettre en exécution la stratégie. L'architecture de la stratégie est agencée dans un système d'ensemble unifié, indivisible et interactif de sorte qu'on ne peut pas mettre en place un élément et reporter dans le temps le reste des composantes. L'étude a été clôturée par une conférence nationale le 5 juillet 2017 sous les auspices du chef du gouvernement.

Les quatre piliers de fondation de l'ESS

Un cadre institutionnel

Un cadre juridique

Un système de financement

Un système statistique

Les trois axes de développement de l'ESS

Un programme national de formation

Un plan de communication

Des mesures sectorielles

d. Autres initiatives

Le budget économique pour la gestion 2013 contient un chapitre intitulé « L'édification de l'économie sociale et solidaire »²⁶. Or, ce chapitre n'a pas trouvé un écho clair et visible dans la loi de finances pour la gestion 2013. En mai 2015, un processus de réflexion stratégique sur l'ESS a été déclenché à l'initiative du BIT à l'occasion d'une conférence tripartite de haut niveau sur « l'économie sociale et solidaire : moteur de développement et d'emploi ». De même, « la Déclaration de Tunis pour l'emploi : promouvoir des emplois décents » du 29 mars 2016 issue du dialogue national pour l'emploi, organisé avec l'appui du BIT, proclame d'élever l'ESS au rang d'un futur pilier potentiellement générateur d'emploi.

2. VARIABILITÉ DES TEXTES ET DES INITIATIVES JURIDIQUES

Les textes juridiques et les initiatives de projets de textes ou de réformes du dispositif en vigueur sont d'une variabilité extrême.

a. Le projet de loi sur l'ESS

- L'initiative de l'UGTT sur un projet de loi organique de l'ESS

Fortement attachée aux principes universels sur lesquels repose l'ESS et en conformité avec son rôle national et historique comme force de proposition des politiques publiques, l'UGTT renouvelle son adhésion à l'ESS. Lors d'une conférence nationale organisée le 30 septembre 2015, l'UGTT a lancé une initiative visant à proposer au gouvernement un texte de projet de loi organique sur l'ESS avec l'appui du BIT. La démarche était participative. L'objectif était d'élaborer un texte de droit commun qui servira de base pour l'actualisation des diverses branches de l'ESS.

Dans sa version finale, le projet définit l'ESS comme une voie de développement durable et inclusif. Il rappelle les principes universels de l'ESS et fixe des objectifs de développement en Tunisie. Le deuxième titre, identifie les périmètres de l'ESS et intègre dans son écosystème, outre les entités classiques, les sociétés commerciales à finalité sociale labellisées ESS. Le troisième titre prévoit la création d'une instance nationale et des instances locales

²⁶ Ce document prévoit une série de mesures telles que l'institution d'un observatoire, la création d'un fonds de citoyenneté et la poursuite de la mise en œuvre du fonds de solidarité nationale avec une nouvelle gouvernance.

représentatives et fédératrices des composantes de l'ESS ainsi qu'un conseil consultatif et un observatoire. Le quatrième titre préconise la création d'une banque mutuelle et l'octroi des avantages fiscaux et financiers ainsi que l'ouverture de lignes de crédit ESS auprès des banques publiques et privées. Le projet a été remis par l'UGTT au chef du gouvernement au mois de novembre 2016. Le ministère de la formation professionnelle et de l'emploi continue à travailler sur le dossier.

- Le projet de la loi sur l'ESS élaboré par le gouvernement et soumis à l'Assemblée des représentants du peuple

Largement soutenue par le BIT à travers le projet PROMESS²⁷, l'initiative du gouvernement est coordonnée par le ministère chargé de l'emploi. Les travaux de la préparation du projet ont commencé en juillet 2017. Un comité de pilotage tripartite du projet PROMESS, composé des départements ministériels concernés par l'ESS et les partenaires sociaux a été créé à cet effet par une décision ministérielle le 26 décembre 2017. Le projet a été validé par le comité le 26 avril 2018 et transmis à la présidence du gouvernement, suivi des réserves des parties prenantes. Le projet a fait l'objet de deux conseils ministériels le 8 mai et le 27 août 2018. Il a été également soumis à une consultation nationale pendant un mois sur le site officiel du gouvernement. La présidence du gouvernement a achevé la version définitive du projet en mois de juillet 2019. Après avoir été officiellement adopté par le gouvernement dans un conseil de ministres tenu le 11 décembre 2019, le projet de loi a été transmis à l'Assemblée des représentants du peuple. Il ressort de l'article 1^{er} du projet de la loi que le texte vise à mettre en place un cadre de référence pour l'ESS qui définit ses composantes, les modalités de son organisation ainsi que les structures et les procédés de sa fondation et de son développement. Les objectifs assignés à l'ESS sont ambitieux. À côté des deux secteurs public et privé, l'ESS est destinée à :

- instaurer la justice sociale et le développement durable ;
- créer de l'emploi et promouvoir le travail décent ;
- créer une dynamique locale permettant de réaliser l'équilibre régional ;
- structurer les activités informelles ;
- promouvoir l'entreprenariat collectif et
- créer de la richesse et réaliser le bien-être économique et social.

Le texte du projet de la loi est composé de dix-neuf articles répartis en cinq chapitres. Le Chapitre I, relatif aux dispositions générales, détermine la définition de l'ESS, ses principes directeurs, les catégories des entreprises d'ESS et le champ d'application de la loi. Le Chapitre II prévoit les règles de gouvernance, notamment la création d'un conseil supérieur de l'ESS. Le 3^{ème} Chapitre porte sur l'enregistrement des entreprises sociales et solidaires, la base de données et le compte satellite. Les incitations financières et fiscales font l'objet du Chapitre IV. Le cinquième et dernier Chapitre est relatif aux dispositions diverses et transitoires.

b. La reconnaissance de l'ESS par le système juridique

- **Le décret de 2012, fixant les programmes du fonds national de l'emploi**

Dans le système juridique tunisien, l'expression ESS est apparue pour la première fois au sein du décret n°2012-2369 du 16 octobre 2012, fixant les programmes du fonds national de l'emploi, les conditions et les modalités de leur bénéfice²⁸.

Ce texte a mentionné à trois reprises l'expression «économie sociale ou solidaire» et

²⁷ Projet PROMESS « Promotion des Organisations et des Mécanismes de l'Economie Sociale et Solidaire » https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/rbsa/WCMS_540512/lang--fr/index.htm

²⁸ Articles 19 ; article 12 bis (nouveau) et article 23 quater du décret.

« économie sociale et solidaire ». Le décret de 2012 a été abrogé et remplacé par un décret n°2019-542 du 28 mai 2019.

L'article 41 du décret de 2019 parle de « petites entreprises dans le cadre de l'ESS ». Ces entités peuvent prendre la forme d'une société (société en nom collectif ou d'une société à responsabilité limitée) ou d'une entreprise individuelle. Or, tout comme le décret de 2012, le décret de 2019 n'a pas défini les critères qui forgent l'identité conceptuelle de l'ESS. L'expression ESS, si importante qu'elle soit, risque de rester dépourvue d'une consistance juridique précise.

• **Le code des collectivités locales de 2018**

L'article 109 du code des collectivités locales de 2018 impose aux communes l'obligation de veiller à l'appui de l'économie sociale et solidaire et des projets de développement durable et ce, moyennant des conventions conclues conformément à la législation en vigueur. En outre, la collectivité est tenue d'allouer les ressources nécessaires pour promouvoir l'ESS et les projets ayant pour but l'intégration de la femme et des personnes handicapées dans la vie sociale et économique.

Le même article 109 dispose que l'État s'engage d'appuyer les projets de l'ESS à travers des contrats conclus avec la collectivité locale intéressée. En l'absence d'une loi générale qui définit le concept de l'ESS, les dispositions de l'article 109 précité, quoiqu'ambitieuses, risquent fort de rester des vagues recettes politiques sans aucun effet juridique.

c. La multiplicité des textes sectoriels

Le tableau ci-dessous systématise les principaux textes juridiques régissant les acteurs de l'ESS.

Organisations d'ESS		Cadre juridique (principaux textes)
Les coopératives	Le statut général de la coopération	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération telle que modifiée par la loi n°2001-28 du 19 mars 2001, portant simplification des procédures administratives dans le secteur de l'agriculture et de la pêche - Loi n°64-56 du 28 décembre 1964 relative à l'agrément des coopératives.
	SMSA : Sociétés mutuelles de service agricole	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°2005-94 du 18 octobre 2005, relative aux SMSA ; - Décret n°2007-1390, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles centrales de services agricoles ; - Décret n°2007-1391, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles de base de services agricoles ; - Arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et des ressources hydrauliques et du ministre des finances du 18 décembre 2007.
	UCPA : Unités coopératives de production agricole exploitant des terres domaniales agricoles	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°84-28 du 12 mai 1984 organisant les unités coopératives de production agricole exploitant des terres domaniales agricoles - Décret n°85-256 du 5 février 1985, portant statuts-types des unités coopératives de production agricoles, usufruitières des terres domaniales modifié par décret n° 97-1536 du 4 août 1997.

Les associations	Les associations de droit commun	<ul style="list-style-type: none"> - Décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011 portant organisation des associations ; - Décret n°2013-5183 du 18 novembre 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations...
	GDAP : Groupements de développement dans le secteur agricole et de la pêche	<ul style="list-style-type: none"> - Loi n°99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche telle que modifiée par l'article 5 de la loi n°2001-28 du 19 mars 2001 relative à la simplification des procédures administratives dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et par la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004 - Décret n°99-1819 du 23 août 1999, portant approbation des statuts-types des groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche tel que modifié par le décret n°2001-3006 du 31 décembre 2001, le décret n°2005-978 du 24 mars 2005 et le décret n°2006-2559 du 25 septembre 2006.
	AMF : Associations de micro finance	<ul style="list-style-type: none"> - Décret-loi n° 2011-117 du 5 novembre 2011, portant organisation de l'activité des institutions de micro finance - Décret-loi n°2011-118 du 5 novembre 2011 portant dispositions fiscales relatives aux institutions de micro finance
Les mutuelles	Les sociétés mutualistes	<ul style="list-style-type: none"> - Décret beylical du 18 février 1954 sur les sociétés mutualistes ; - Arrêté des secrétaires d'État au plan et aux finances et à la santé publique et aux affaires sociales du 26 mai 1961, portant établissement des statuts-type des sociétés mutualistes et rendant obligatoire certaines dispositions des dits statuts ; - Arrêté des ministres des finances et des affaires sociales du 17 septembre 1984 portant amendement des statuts-type des sociétés mutualiste.
	Les sociétés d'assurance à forme mutuelle	<ul style="list-style-type: none"> - Articles 53, 55, 56 et 57 du code des assurances ; - Décret n°92-2257 du 31 décembre 1992, fixant les dispositions-type des statuts des sociétés d'assurance à forme mutuelle

Le statut général de la coopération de 1967 est le seul texte qui répond aux principes de l'ESS

Il importe de signaler qu'à l'exception du statut général de la coopération de 1967, aucun texte juridique ne s'inscrit pleinement dans le cadre conceptuel de l'ESS. La loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération, et sauf quelques insuffisances, demeure le texte le plus élaboré et qui forme un cadre particulièrement cohérent et structuré.

Par ailleurs, plusieurs ministères ont pris l'initiative d'élaborer des projets de réforme aux textes juridiques en vigueur, comme le présente la liste suivante :

- i. Un nouveau code sur les mutuelles de 192 articles lancé par le ministère des finances depuis 2009 qui va se substituer au décret de 1954 sur les mutuelles ;
- ii. Un projet de loi portant modification de la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005, relative aux SMSA. Un premier projet a été déposé à l'assemblée nationale constituante le 4 décembre 2013 et qui n'a pas fait l'objet de débats parlementaire. Parallèlement à ce projet, le ministère de l'agriculture a lancé un deuxième projet de réforme en la matière ;
- iii. Une initiative menée par le ministère de l'agriculture pour la refonte des unités coopératives de production agricole exploitant des terres domaniales régies par la loi n°84-28 du 12 mai 1984 ;
- iv. Un projet en cours de préparation par le ministère de finances portant restructuration des associations de micro finance et réforme du décret-loi n°2011-117 ;
- v. Un projet d'une loi organique en cours d'élaboration par le ministère chargé de la relation avec les instances constitutionnelles, la société civile et des droits de l'homme, pour la réforme du décret-loi n°2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations ;
- vi. Un projet de texte juridique sur le financement participatif «*crowd funding*» élaboré par le ministère de finances et soumis à l'Assemblée des représentants du peuple.

3. MULTIPLICITÉ CROISSANTE DES POLITIQUES SECTORIELLES

L'intégration de l'ESS dans les politiques sectorielles constitue une réponse logique aux mouvements des acteurs de terrain et aux difficultés qu'éprouvent les deux secteurs public et privé de répondre aux demandes sociales.

a. La stratégie de la promotion de l'ESS dans le secteur agricole 2018-2021

Cette stratégie est élaborée par le ministère de l'agriculture (MARHP). Elle repose sur un Plan d'action axé sur les résultats et appuyé par des mécanismes de suivi et d'évaluation. Elle vise à réaliser un objectif central, celui de contribuer à la promotion de l'ESS et de ses structures dans le secteur agricole. Cet objectif est articulé en cinq objectifs spécifiques :

i. Le renforcement des capacités des ressources humaines

Un arsenal de mesures a été mis en place visant à former les professionnels de l'ESS et les futurs promoteurs à travers la formation initiale et la formation continue ainsi que la formation des formateurs. La stratégie préconise l'intégration de la discipline ESS dans les programmes de formation au sein des institutions de l'enseignement supérieur et de la formation agricoles.

ii. La mise en place des cadres juridiques appropriés

Il s'agit essentiellement de :

- apporter les réformes nécessaires aux textes juridiques relatifs aux SMSA et aux UCPA afin qu'elles s'inscrivent pleinement dans les périmètres conceptuels de l'ESS ;

- créer des nouvelles catégories d'entreprises sociales et solidaires agricoles ;
- mettre en place des mesures nécessaires pour un environnement juridique et procédural favorable aux entreprises de l'ESS tels que le renforcement des avantages financiers et la simplification des procédures d'octroi des locaux publics vacants aux SMSA et aux GDAP.

iii. La création d'un cadre institutionnel favorable au développement de l'ESS

Le plan d'action prévoit la mise en place d'une structure publique centrale et des instances décentralisées avec des cellules de suivi au sein des Commissariats régionaux de développement agricole (CRDA).

iv. La mise en place d'un système de financement adapté

Cet objectif vise particulièrement à multiplier le nombre des entreprises bénéficiaires de crédits d'investissement ; à renforcer les avantages fiscaux et financiers au profit des entreprises de l'ESS et à créer notamment une banque coopérative et un fonds de crédit et d'épargne mutuel.

v. L'amélioration de l'employabilité et du travail décent des jeunes et des femmes

Cet axe stratégique est mis en œuvre par les mesures suivantes :

- deux plans d'action pour la promotion de l'emploi dans les SMSA et les UCPA (création de nouveaux UCPA pour les jeunes chômeurs) ;
- l'appui des organisations professionnelles féminines dans la commercialisation des produits de la femme rurale. À cet effet, une circulaire n°226 en date du 13 octobre 2016 invite les CRDA à allouer une espace pour la commercialisation. De même, un projet en cours qui prévoit la création de points de vente solidaire en faveur de la femme rurale ;
- inciter le recrutement des jeunes diplômés au sein des entreprises sociales e solidaires agricoles.

vi. La mise en œuvre d'un plan de communication et de sensibilisation

L'objectif étant que les acteurs et notamment ceux dans les régions rurales soient entièrement convaincus que l'ESS est un secteur économique potentiellement porteur.



INTERVIEW AVEC : **M. BOUBAKKER KARRAY,**
CHEF DE CABINET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE²⁹

« Pour que l'ESS soit le troisième pilier de l'agriculture, il faut au préalable un référentiel partagé de connaissances, de concepts et d'outils méthodologiques », affirme le Chef de cabinet du Ministre de l'agriculture. « L'ESS ne doit pas rester dans le cadre d'un slogan ; elle doit non seulement être reconnue, mais aussi structurée autour d'une vision et confiée à des compétences spécialisées et à un leadership

²⁹ Entretien du consultant le 7 mars 2019 avec M. Boubakker Karray, Chef de cabinet du ministère de l'agriculture.

capable de convaincre et de mobiliser les acteurs autour d'un projet national. Je prévois qu'en 2030, l'ESS se positionnera comme troisième moteur de croissance agricole et d'équité sociale. La vertu essentielle de l'ESS est qu'elle assure une liaison entre l'économique et le bien-être social, d'une part et entre l'agricole et le rural, d'autre part. La solidarité entre les diverses entités de l'ESS intègre l'activité agricole dans un écosystème de développement local qui répond à l'ensemble des besoins sociaux : santé, formation, sécurité sociale, infrastructure et autres. Ce qui permettra de concrétiser, selon une approche filière, la pérennisation de l'agriculture rurale. De même, moyennant l'octroi de labels aux produits locaux, l'ESS contribue à la reconnaissance réelle du local.

Bâtir une agriculture sociale et solidaire dynamique, compétitive et fortement enracinée dans les territoires nécessite un plan d'amorçage. Ce Plan consiste à octroyer les mesures les plus incitatives au profit de toute forme d'agriculture de groupe ; exécuter un plan de formation et mettre en place un réseau solidaire entre les acteurs. Enfin, l'ESS agricole devait s'internationaliser, notamment dans un projet méditerranéen ».

b. Le Plan national de développement de l'artisanat (PNDA) 2017-2020

Le PNDA 2017-2020 prévoit, dans le cadre de l'axe III relatif au développement des entreprises et des investissements, une fiche de projet intitulé « Conception d'approches innovantes de collectifs d'artisans à intérêt solidaire (clusters/ groupements/ réseaux...) et développement de quelques cas pratiques ». Cette formule, quoiqu'imprécise, vise essentiellement, selon les dirigeants du PNDA, l'ESS. Aux termes de cette fiche de projet, l'artisanat est caractérisé par « l'atomicité, la dispersion, la taille réduite, l'individualisme et les faibles moyens des unités... Cette solitude de l'artisan est également un handicap pour accéder et bénéficier d'appuis techniques, de sessions de formation et d'encadrement pour développer son atelier et ses activités... La mutualisation des ressources, la collaboration, la création de synergies et l'adhésion à des réseaux de partage constituent des alternatives possibles permettant de réduire l'impact de ces contraintes. Il s'agit de nouvelles formes d'organisation des artisans à intérêt solidaire, qui ont été développées avec succès dans d'autres pays, comme la Cameroun, le Brésil, l'Espagne, la France... »

Le PNDA recommande de mener une réflexion sereine sur ces concepts en examinant les expériences passées en Tunisie et celles développées dans d'autres pays. Cela permettrait de concevoir des actions pilotes originales et de mobiliser les moyens nécessaires à leur réussite. L'impulsion d'une ESS dans le secteur de l'artisanat est d'une importance notable. L'artisanat occupe, selon les estimations de l'ONAT, 350 mille artisans actifs dans le secteur formel et dans le secteur informel implantés dans toutes les régions du pays. L'artisanat emploie une main d'œuvre à majorité féminine de 83%. Elle contribue de 5% au PIB avec près de 11% de la population active³⁰. L'ESS pourrait constituer l'une des solutions structurelles à un secteur traité depuis les années 1990 par des simples réformes conjoncturelles de régulation à un dysfonctionnement³¹.

³⁰ Source : PNDA.

³¹ Akram Belhaj Rhouma et Hamadi Mhadhbi, La Restructuration de l'Artisanat et des Petits Métiers : sauvetage du secteur et investissement de ses potentialités, Ministère du tourisme et de l'Artisanat, 2015 (En arabe).



INTERVIEW AVEC: **M. FAOUZI BEN HLIMA,**
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL DE L'ARTISANAT TUNISIEN (ONAT)³²

« Aux termes du Plan National de Développement de l'Artisanat (PNDA) 2017-2021, la politique artisanale consiste à inciter les artisans à s'organiser dans des structures collectives quelles soient des entités d'économie sociale et solidaire³³ ou autres³⁴. L'objectif est double : alléger la charge administrative et financière de l'ONAT, d'une part et créer une dynamique de solidarité entre les artisans, d'autre part. Le temps de l'artisan isolé est révolu, affirme le DG. La solidarité facilite l'accès aux marchés, renforce la compétitivité et permet aux artisans d'agir collectivement sur les différentes phases de la chaîne de valeur depuis le «sourcing» jusqu'aux services d'après-vente.

Trois types de mesures permettent de mettre en œuvre cette politique. D'abord, la conclusion de contrats de partenariat avec les OESS. Ces dernières seront investies, avec l'appui et l'orientation de l'ONAT, des services d'approvisionnement, de vulgarisation, d'encadrement, de financement et de commercialisation.

Ensuite, la mise en place d'instruments juridiques attractifs et appropriés tels que des avantages financiers et fiscaux, un traitement privilégié lors de la participation aux foires. De même, il faut opérer les réformes

juridiques nécessaires, notamment la préparation des statuts-types des deux entreprises sociales artisanales, à savoir l'association artisanale et la coopérative artisanale.

Enfin, l'exécution d'un plan de communication sous forme d'une campagne nationale de diffusion de l'ESS artisanale auprès des acteurs et des jeunes, en mettant l'accent sur ses potentialités afin de recueillir la plus large adhésion ».

c. La stratégie nationale de l'inclusion financière 2018-2022

Le taux de l'inclusion financière en Tunisie est de 27%³⁵. La stratégie nationale de l'inclusion financière, pilotée par le ministère de finances, a été validée par un conseil de ministres restreint le 25 juin 2018. Les axes de la stratégie ont été intégrés dans le budget économique pour la gestion 2019.

Il ressort du texte officiel de la stratégie tel que présenté et délibéré au conseil des ministres que l'objectif est de garantir l'inclusion financière des catégories non encore couverts ou insuffisamment couverts par le secteur financier (banques, micro finance, assurance et services financiers du poste). Ce qui permettait de réduire les inégalités régionales, d'impulser les investissements et de créer des ressources de subsistance et de nouveaux emplois.

La stratégie contient un axe intitulé « L'économie sociale et solidaire » qui vise à trouver des instruments de financements adéquats pour l'ESS. La stratégie prévoit trois mesures :

³² Entretien du consultant le 4 mars 2019 avec M. Faouzi Ben Hlima, DG de l'ONAT. Était présent à la réunion M. Riadh Lahmari, Directeur des investissements à l'ONAT.

³³ Il s'agit selon l'interviewé des associations ; des coopératives et des groupements des services d'approvisionnement et de commercialisation des produits des artisans ayant la forme d'une coopérative.

³⁴ Tels que les groupements d'intérêt économique, clusters, sociétés commerciales....

³⁵ Source : la stratégie nationale de l'inclusion financière.

- Développer de nouveaux produits financiers tel que le financement participatif «crowdfunding»(le cadre juridique est en cours d'élaboration) ;
- Développer des procédés de financement tels que la création d'un fonds par un texte législatif ou l'élargissement du champ d'intervention du Fonds National de Garantie (FNG) pour l'inclusion des entreprises de l'ESS et
- Permettre aux entreprises de l'ESS de bénéficier des services de micro finance et ce, par la réforme du décret-loi n°2001-117 portant organisation de l'activité de micro finance³⁶.

d. La stratégie nationale pour l'autonomisation des femmes et des filles en milieu rural 2017-2020

Cette stratégie, élaborée par le ministère de la femme, a été intégrée dans le budget économique pour la gestion 2019. Plusieurs actions portant sur des projets d'ESS ont été prévues dans le cadre de l'autonomisation économique des femmes et des filles en milieu rural.

i. Faciliter le passage du secteur informel au secteur formel :

- Organiser les femmes actives dans des OESS et les accompagner afin de renforcer leur capacité de négociation et de faciliter leur accès au marché ;
- Créer un guichet unique et rapprocher les services afin de faciliter la création des structures d'ESS ;
- Créer un fonds solidaire pour accompagner les femmes dans la création et la gestion de leurs propres sociétés mutuelles afin d'assurer la pérennité de leurs entreprises.

ii. Prendre des mesures incitatives dans le cadre de l'inégalité compensatrice au profit des entreprises d'ESS féminines

- Réserver un pourcentage de 30 % au moins aux produits des OESS féminines pour l'approvisionnement alimentaire des restaurants scolaires ;
- Octroyer aux OESS féminines des autorisations leur permettant d'exploiter les produits forestiers moyennant un cahier de charges.

iii. Faciliter l'accès des produits de la femme rurale aux marchés

- Promouvoir la commercialisation solidaire à travers un plan de communication.

e. Les politiques de l'emploi

L'article 1^{er} (alinéa 1) du décret n°2002-2062 du 10 septembre 2002, fixant les attributions du ministère de l'emploi lui attribue une mission générale qui consiste à « assurer l'élaboration de la politique du gouvernement dans le domaine de l'emploi, ainsi que de veiller à sa mise en œuvre et à l'évaluation des résultats de cette politique ». À cet effet, outre les mesures sectorielles engagées par les divers ministères, le ministère de l'emploi a non seulement dirigé les travaux du projet de loi sur l'ESS, mais aussi il a mis en place quelques politiques d'emploi dans le secteur de l'ESS.

³⁶ Les personnes morales y compris les OESS ne bénéficient pas des services de micro finance dans la mesure où les institutions de micro finance (association et sociétés anonymes) ne financent que des personnes physiques.

Dans un chapitre VI intitulé « Appui à l'emploi et amélioration de l'employabilité », le budget économique pour la gestion 2019 prévoit deux programmes en rapport direct avec l'ESS :

- la création de « pépinières de métiers » à l'échelle locale en conformité aux principes de l'ESS. Ces structures seront investies de la mission de développer les compétences des chercheurs d'emploi et les accompagner en vue de faciliter leur intégration dans la vie professionnelle et
- la mise en œuvre du programme de « l'entreprise solidaire » ayant pour but d'aider les jeunes à chercher des emplois et créer leurs propres entreprises ;

La stratégie nationale de l'entrepreneuriat en Tunisie 2016-2020 prévoit la nécessité de créer des mesures spécifiques pour le financement de l'ESS. De même, dans le projet en cours de formulation de la stratégie nationale pour l'emploi, la promotion de l'ESS figure parmi les piliers de l'axe relatif au modèle économique.

f. La stratégie nationale de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté

Cette stratégie, suivie d'un plan d'action, est élaborée par le ministère des affaires sociales. Elle vise à répondre aux problèmes d'exclusion et de vulnérabilité relatifs à l'emploi, à l'accès aux services, au logement et aux conditions de vie et aux disparités territoriales et de milieu. L'axe 2 relatif à l'accès aux services prévoit deux mesures d'ESS :

- Décentraliser l'organisation et la gestion du transport scolaire au niveau local, en favorisant la coopération entre les collectivités locales, la société civile et l'économie sociale et solidaire.
- Développer le périscolaire au niveau des collectivités territoriales pour soutenir les performances des élèves, et plus particulièrement des élèves présentant un retard scolaire ou d'apprentissage, en coopération avec la société civile et l'économie sociale et solidaire.

L'axe 4 intitulé « Promotion de l'inclusion productive », prévoit trois mesures :

- Lancer chaque année un appel à proposition pour des nouveaux projets de renforcement d'activités d'ESS ;
- Offrir des services de formations et d'accompagnements de gestion orientés vers l'ESS notamment pour les régions en retard de développement et
- Définir des parcours d'appui à l'insertion professionnelle et promouvoir la création de structures d'ESS spécialisées pour les personnes handicapées.

g. Des Politiques d'incitations fiscales et financières

À l'exception de l'article 109 du code des collectivités locales, le droit tunisien ne contient aucune mesure qui cible l'ESS dans sa globalité. Le droit tunisien traite ce secteur d'une façon morcelée par acteur : coopératives, mutuelles et associations ; sans que les avantages fiscaux et financiers s'inscrivent dans une politique unifiée. Quelques exemples illustrent cette politique.

i. L'appui financier des entreprises d'ESS par les collectivités locales

L'article 109 du code des collectivités locales de 2018 dispose que les collectivités

locales veillent à l'appui de l'ESS et des projets de développement durable et ce, moyennant des conventions conclues conformément à la législation en vigueur. Aux termes du même article la collectivité est tenue d'allouer les ressources nécessaires pour promouvoir l'ESS et les projets ayant pour but l'intégration de la femme et des personnes handicapées dans la vie sociale et économique. A cet effet l'État s'engage d'appuyer les projets de l'ESS à travers des contrats conclus avec la collectivité locale intéressée, stipule l'article 109.

Ainsi, la collectivité et avec l'appui financier de l'État pourrait confier à une entreprise sociale et solidaire l'exécution, l'exploitation ou l'usage d'un service public, d'ouvrages, d'équipements ou de biens publics³⁷.

ii. Le financement public des associations

Le financement public des associations est régi par le décret de 2013, fixant les critères, les procédures et les conditions d'octroi du financement public pour les associations³⁸. Le financement est octroyé moyennant trois modalités :

- une **demande directe** présentée par l'association pour promouvoir ses activités et développer ses moyens de travail ;
- un **appel à candidature** lancé par l'organisme public et
- un **accord de partenariat** à l'initiative de l'association pour réaliser des projets d'utilité publique s'inscrivant dans le cadre de l'activité de l'organisme public.

Pour en bénéficier, l'association est tenue de respecter trois conditions cumulatives : se conformer aux dispositions du décret-loi de 2011 ; adopter les principes de transparence et démocratie dans sa gestion administrative et financière et se conformer aux obligations à l'égard de l'administration fiscale et des caisses sociales. Par ailleurs, le décret-loi n°2011-117 a autorisé les associations à avoir des sources de financement résultant de ses biens, activités et projets et de participation à des appels d'offre.

iii. Des avantages au profit des coopératives

Les SMSA jouissent des primes suivantes :

- une prime d'investissement à hauteur de 30% du coût d'exploitation ;
- une prime de 60% du coût d'acquisition des équipements³⁹ ;
- une prime de transport des aliments pour bétail (orge, foin) de 5 millimes/km ;
- une prime de collecte du lait : 70 millimes/litre ;
- une prime au titre de la production Bio à hauteur de 10 000 D/an maximum⁴⁰.

De même, les coopératives sont soumises à un régime fiscal favorable. D'une part, certaines coopératives, définies selon la catégorie ou la branche d'activité, sont

³⁷ Cf. Akram Belhaj Rhouma, Les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA) en Tunisie : Cadre juridique et Partenariat Public-SMSA, Etude pour le compte du MARHP et CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier avec l'appui de la Commission Européenne, 2018.

³⁸ Décret n° 2013-5183 du 18 novembre 2013.

³⁹ Néanmoins, les autres investisseurs dans le secteur agricole et de la pêche bénéficient d'un taux de 55%.

⁴⁰ Loi n°2016-71, portant loi de l'investissement et textes d'application.

exonérées de l'impôt sur les sociétés. Il s'agit :

- des coopératives de service dont l'activité concourt à la commercialisation des produits agricoles et opérant dans l'enceinte des marchés de gros ;
- des SMSA ;
- des coopératives ouvrières de production⁴¹ et des
- UCPA⁴²

D'autre part, certaines autres coopératives bénéficient du taux le plus réduit de l'impôt sur les sociétés, à savoir 10 % et ce, par application de l'article 14 de la loi de finances pour la gestion 2019. Il s'agit :

- des centres d'achat au profit des entreprises de vente de détail constitués sous forme de coopératives de services soumises au statut général de la coopération de 1967 ;
- des coopératives de services constituées entre des producteurs en vue de vendre leurs produits en gros et
- des coopératives de consommation régies par le statut général de la coopération de 1967.

4. LE DÉMARRAGE DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Absence d'un cadre institutionnel unifié

Il n'existe pas en Tunisie un cadre institutionnel pour l'ESS, c'est-à-dire une structure dotée de la personnalité juridique, ayant pour mission de fédérer l'ensemble des initiatives du secteur et les conduire dans une politique globale et unifiée.

Néanmoins, des signes de réformes institutionnelles ont été engagées et ce, par la désignation d'un ministre chargé de l'ESS auprès du chef du gouvernement lors du remaniement ministériel en novembre 2018.

Même s'il ne s'agit pas d'une création d'un département ministériel, cette initiative ouvre la voie vers l'institutionnalisation de l'ESS.

⁴¹ Article 46 du code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés « IRPPIS ».

⁴² Aux termes de l'article 33 de la loi de 1984 sur les UCPA, ces entités sont exonérées de tous les impôts sur les excédents.

PARTIE III : LES PRINCIPAUX DÉFIS

1. CAPACITÉ DE L'ÉTAT

Les stratégies et les politiques publiques de l'ESS inscrites dans les divers documents officiels de l'État n'ont pas été poursuivies par une action de mise en œuvre efficace et visible. À l'exception des deux textes (code des collectivités locales et décret relatif aux programmes actifs de l'emploi), l'ESS ne figure dans aucun texte juridique portant exécution des politiques publiques, y compris les lois de finances. D'ailleurs, la majorité des programmes sectoriels engagés par les différents ministères constituent des initiatives morcelées et ne s'inscrivent pas dans une politique globale et unifiée. Malgré les efforts, aucun axe stratégique prévu par le Plan de développement 2016-2020 et aucune mesure prévue par le Plan d'action de l'étude stratégique, élaboré comme prolongement du Plan de développement, n'a été mis en place.



INTERVIEW AVEC: **M. BELGACEM AYED**,
LE PRÉSIDENT DU COMITÉ GÉNÉRAL DU DÉVELOPPEMENT SECTORIEL
ET RÉGIONAL DU MINISTÈRE DE DÉVELOPPEMENT (MDICI)⁴³

Le président du comité général du développement sectoriel et régional du MDICI affirme que la Tunisie est parmi les pays qui ont élaboré une stratégie de l'ESS. Le Plan de développement 2016-2020, approuvé par la loi n°2017-28 du 25 avril 2017, annonce les réformes nécessaires pour promouvoir l'ESS.

Selon l'interviewé, les axes de fondation et de développement de l'ESS inscrits dans l'étude stratégique ont été validés par le gouvernement suite à la déclaration des résultats de l'étude par le chef du gouvernement à la conférence nationale sur l'ESS, levier de développement en Tunisie, tenue le 5 juillet 2017. Par ailleurs, tous les acteurs de l'ESS ont été impliqués aux travaux de l'étude stratégique et à ladite conférence nationale. Sur la mise en œuvre de la stratégie de l'ESS, le président du comité adopte une position ferme : « il n'existe pas en Tunisie des politiques pour l'ESS, c'est-à-dire des instruments mis en œuvre par l'État pour réaliser la stratégie. L'ESS est victime de l'absence d'une vision claire et partagée et de la faible coordination politique ».



INTERVIEW AVEC: **M. SAMI SELINI**,
LE DIRECTEUR CENTRAL DES AFFAIRES SOCIALES DE L'UTICA,
CHARGÉ DU DOSSIER DE L'ESS⁴⁴

« Aujourd'hui, il faut une appropriation collective nationale du concept de l'ESS avec une vision commune », affirme le directeur central des affaires sociales de l'UTICA. « Or, malgré la reconnaissance de l'ESS par le contrat social et l'engagement

⁴³ Entretien du consultant le 7 mars 2019 avec M. Belgacem Ayed, Président du comité général du développement sectoriel et régional au MDICI.

⁴⁴ Entretien du consultant avec M. Sami Selini le 30 mai 2019.

des partenaires sociaux, l'ESS demeure victime de tentatives de monopolisation, d'appropriation individuelle par plus d'une partie. Je pense, souligne le directeur central de l'UTICA, qu'il faut attendre le gouvernement de 2020 pour élaborer un projet national d'ESS avec les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue social. Ce projet doit être fondé sur trois piliers : une vision commune, un socle juridique et un cadre institutionnel ».

Au sujet de la vision de l'UTICA à l'égard de l'ESS, l'interviewé affirme que « comme toute économie, l'ESS est constituée de quatre composantes : un marché, un produit, des producteurs et des consommateurs. Toute entreprise sociale et solidaire est créée pour produire des biens et des services par des producteurs afin de répondre collectivement aux besoins des consommateurs non satisfaits par les deux secteurs public et privé. Faut-il noter que l'ESS n'est pas destinée à être en concurrence avec le secteur privé.

J'ai déjà soutenu à plusieurs reprises que l'entreprise sociale et solidaire doit être soumise aux mêmes règles du droit de travail et aux mêmes normes du marché que le secteur privé, notamment en matière d'avantages fiscaux et financier. À vrai dire le vrai concurrent de l'ESS, c'est l'économie informelle. Structurer des travailleurs de l'économie informelle dans des entreprises d'ESS garantit le travail décent. Enfin, l'ESS ne peut se développer que dans le cadre des parrains qui assurent aux entreprises d'ESS l'assistance technique et la «banquabilité» des projets. L'UTICA et les autres organisations nationales, les structures de l'État, les collectivités locales, le secteur privé ainsi que les grandes entreprises sociales et solidaire peuvent jouer le rôle de parrainage ».

2. PARTICIPATION

Les institutions d'appui à l'ESS, à savoir les partenaires sociaux et la majorité des ministères, sont largement impliquées dans les négociations sur les politiques publiques de l'ESS. Toutefois, faute de structures fédératrices qui les représentent (unions, fédérations...), les acteurs réels de l'ESS (coopératives, mutuelles et associations) sont mal impliqués dans les processus de formulation des politiques publiques ou de suivi de leur mise en œuvre. Les expressions «une partie de la société civile» ou «les acteurs les plus impliqués» sont couramment utilisées par les administrateurs publics pour désigner l'implication des entreprises ESS dans les travaux de construction des politiques. Dans ces conditions, la majorité des acteurs de terrain, porteurs réels de projets ESS, demeurent déconnectés du processus d'élaboration des politiques. « Le projet de loi a fait l'objet d'un marathon de réunions avec les partenaires sociaux, les départements ministériels et la société civile. Il a été soumis, après validation du comité de pilotage, à la consultation nationale pendant un mois sur le site officiel du gouvernement », soulignent les membres de l'équipe chargée de la coordination de la préparation du projet de la loi sur l'ESS. Pourtant, le projet de loi subit jusqu'à aujourd'hui des négociations infernales et des modifications en cascade. Comme l'affirme un auteur⁴⁵ : « Nous (associations, coopératives et mutuelles) sommes les plus grands praticiens des assemblées générales de ce pays... Pour aboutir, le débat devra permettre l'échange sur des idées en acte, des concepts opératoires et des solutions. C'est ici que l'ESS doit mener et peut gagner la bataille des idées... ». Par ailleurs, plusieurs acteurs (SMSA, GDAP, mutuelles...) ne sont même pas conscients qu'ils font partie de l'ESS. Certains d'entre eux n'ont jamais entendu parler de l'ESS.

⁴⁵ Hugues Sibille, « Débattre et gagner ensemble la bataille des idées », <https://www.mediatico.fr/laboeess/debattre-et-gagner-ensemble-la-bataille-des-idees/>

**INTERVIEW AVEC M. HFAIEDH HFAIEDH,
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT DE L'UGTT CHARGÉ
DU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES JURIDIQUES**

«L'ESS subit plusieurs types de manipulation, affirme M. Hfaiedh Hfaiedh : ce secteur est fréquemment utilisé sous forme de slogan pour absorber et aspirer les tensions sociales et certains acteurs politiques insistent à orienter le secteur pour élargir leur masse électorale. Ces tentatives portent atteinte non seulement au caractère civil de l'Etat, mais aussi au concept même de l'ESS. En effet, ce troisième secteur est une économie citoyenne destinée à créer de la richesse, du travail décent et du bien-être des citoyens. Au sujet de l'évaluation des politiques publiques de l'ESS, l'interviewé affirme : « il n'existe pas de politiques publiques dans le domaine de l'ESS, mais des initiatives sectorielles éparpillées. Une politique publique nécessite une stratégie nationale et un plan d'action structurés en objectifs clairs et partagés, en indicateurs de performance, de suivi et d'évaluation et une «redevabilité» précise de chaque département public. Les actions publiques sont loin d'être cohérentes. Dans ces conditions, et en cette phase initiale de fondation du secteur, il faut qu'un membre du gouvernement soit solennellement chargé de ce secteur stratégique pour élaborer, harmoniser et mettre en œuvre la politique de l'Etat en la matière.

Fortement enracinée dans l'histoire et la doctrine de l'organisation syndicale, l'ESS demeure au centre de nos principales préoccupations, ajoute M. Hfaiedh. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'initiative d'un projet de loi organique sur l'ESS et l'engagement de l'UGTT dans des actions de mobilisation des salariés à se structurer au sein d'entreprises sociales et solidaires pour répondre à leurs besoins socio-économiques et assurer les conditions d'un travail décent. L'UGTT a déjà organisé et continue à mener de campagnes de formation, de plaidoyers et d'accompagnement des projets d'ESS. Récemment, une section CIREC-Tunisie, première en Afrique et au monde arabe, a été créée en partenariat avec l'UGTT ».

3. AUTONOMIE

Dans quelle mesure l'ESS entretient-elle des liens idéologiques et politiques avec les partis politiques et les organisations nationales ?

L'autonomie de l'ESS est-elle en cause par l'effet de l'ingérence politique ? Historiquement, la majorité des OESS étaient intimement liées au pouvoir du parti unique et instrumentalisées par celui-ci. Les coopératives apparues depuis le protectorat et au cours des premières années de l'indépendance n'avaient de coopératives que le nom. Elles subissaient une intervention très poussée de la part des pouvoirs publics et se présentent comme un prolongement de l'administration publique. De même, l'expérience coopérative dans le secteur agricole établie par l'ancienne loi du 27 mai 1963 relative à la coopération dans le secteur agricole n'a pas institué un régime de coopératives au sens exact du terme.

L'expression coopérative était trompeuse. En réalité, la loi a institué, sous couvert de coopératives, des structures forcées, de véritables prérogatives de puissance publique. La même approche concerne les associations d'intérêt collectif (actuellement GDAP). Alors qu'elles étaient qualifiées par la loi «d'organismes privés ayant la personnalité civile»⁴⁶, elles ne détenaient aucune autonomie. Soumises à une ingérence administrative et jouissant de la prérogative de

⁴⁶ Art. 16 du décret beylical de 1936.

l'expropriation d'utilité publique, ces associations étaient plutôt des «établissements publics». Cette situation a laissé ces traces dans le dispositif actuel. Plusieurs OESS subissent, par les textes mêmes qui les régissent, une intervention excessive des pouvoirs publics. À titre d'illustration, le contrat de recrutement ou de nomination du directeur ou du directeur général d'une SMSA centrale ainsi que la décision de résiliation de ce contrat doivent être présentés aux ministres chargés de l'agriculture et de finances pour approbation. Les pouvoirs publics détiennent la prérogative la plus énergétiquement qui peut affecter la SMSA, celle de la dissolution du conseil d'administration, comme s'il s'agissait d'une collectivité publique territoriale. Certaines OESS se présentent comme de simples sous-traitants de service public. La position du Tribunal administratif à l'égard de la nature juridique des GDA hydrauliques est à cet effet significative. Le tribunal affirme que « les GDA, alors même qu'ils constituent des personnes de droit privé créées sous forme d'une association d'intérêt collectif, il n'en demeure pas moins que le législateur les a promu au rang d'une administration publique dans la mesure où les prérogatives qu'ils détiennent à l'égard de leur adhérents sont de la même nature que celles détenues par les pouvoirs publics ; d'autant plus qu'ils exercent une activité d'utilité publique liée à la promotion du secteur agricole et de la pêche et la protection des ressources naturelles et la rationalisation de leur utilisation et ce, sous le contrôle des pouvoirs publics »⁴⁷.

Aujourd'hui, en absence d'un texte qui définit l'ESS, ce secteur est perçu par les acteurs politiques d'une façon variable avec des doses idéologiques non négligeables. C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit comme critère de l'ESS « l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics et des partis politiques ». Cette disposition devrait être appuyée par des mécanismes de contrôle qui assurent l'autonomie du mouvement de l'ESS et la neutralité de l'entreprise sociale et solidaire à l'égard de toute manipulation politique.

4. INSTITUTIONNALISATION

Dans quelle mesure les partis politiques sont-ils capables de transformer leurs programmes électoraux en des politiques d'État, une fois ils ont accédé au pouvoir ?

Plusieurs facteurs diminuent les chances des partis politiques à exécuter pleinement leurs politiques relatives à l'ESS. D'abord, le régime politique tunisien, institué par la constitution de 2014, est un régime essentiellement parlementaire. Le gouvernement, responsable de la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, est issu de l'assemblée des représentants du peuple et demeure sous son contrôle. La stabilité du gouvernement dépend de la confiance accordée par la majorité absolue des membres du Parlement et donc, des aléas des coalitions parlementaires. Dans ces conditions, les politiques publiques de l'ESS sont exposées aux risques de l'instabilité politique. Les changements fréquents des gouvernements perturbent la mise en œuvre des stratégies. D'autant plus que durant les périodes de changements politiques, les administrations publiques se contentent principalement de la gestion courante des dossiers de prestation de services aux administrés. La majorité des dossiers stratégiques restent en attente jusqu'à un nouvel ordre.

Ensuite, le droit tunisien a adopté le mode du scrutin proportionnel aux plus forts restes. Ce mode ne permet à aucun parti politique d'avoir la majorité parlementaire. Ce qui anéantit toute possibilité de transformer pleinement son programme politique en une politique gouvernementale d'État. Enfin, dans une phase de transition démocratique, les partis politiques, dont le nombre dépasse 200, demeurent peu structurés ou non adaptés à l'exercice du pouvoir.

⁴⁷ Traduction libre du consultant. Tribunal administratif, *Chbil*, 8 juin 2010, Affaire n° 16437.



INTERVIEW AVEC: M. KORAYECH BELGHITH,
MEMBRE DU BUREAU EXÉCUTIF DE L'UTAP, CHARGÉ DE L'ESS⁴⁸

Sur la question de l'appréciation de l'UTAP des politiques publiques de l'ESS, M. Korayech Belghith souligne : « alors que tout le monde parle de l'ESS, personne n'a pris les choses au sérieux pour mettre en place une véritable stratégie en la matière. Pourquoi l'étude stratégique sur l'ESS, à laquelle nous étions bien impliqués tout au long de sa préparation, n'a pas fait l'objet de mise en œuvre et de suivi par le gouvernement depuis la proclamation de ses résultats lors de la conférence nationale le 5 juillet 2017 ? s'interroge-t-il. Les politiques publiques sont ambiguës et dispersées. Au lieu de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un projet national, le dossier est devenu sujet de « bras de fer » entre les ministères et d'instrumentalisation électorale. L'UTAP a toujours appuyé les agriculteurs à s'organiser dans des structures collectives. Il s'agit notamment du pôle agricole de Kairouan en cours de mise en place. Ce projet prévoit, entre autres, la création d'une SMSA centrale « Alaghaliba » unissant 29 SMSA de base. Or, la volonté politique de promouvoir les SMSA demeure douteuse, explique-t-il. Ces coopératives affrontent non seulement des difficultés de financement et de la concurrence des entreprises privées, mais aussi des séquelles historiques issues de l'échec de l'expérience coopératives des années soixante ».

Au sujet de la vision de l'UTAP, l'interviewé soutient que « la volonté politique est primordiale pour promouvoir l'ESS. Afin d'inciter les agriculteurs à se regrouper, les pouvoirs publics sont appelés à mettre en œuvre un plan national de vulgarisation et de partage de bonnes expériences, à accorder les avantages financiers les plus généreux et surtout mettre en place un fonds de garantie. Enfin, les textes juridiques relatives aux coopératives nécessitent une refonte afin d'intégrer pleinement ces structures dans les périmètres conceptuelles de l'ESS et supprimer les obstacles juridiques et institutionnelles ».

5. COHÉRENCE DES POLITIQUES

a. Des politiques publiques morcelées

L'ESS est un tout indivisible, comme le sont ses principes fondateurs. Or, les initiatives des ministères sont éparpillées. Chaque structure publique a lancé une initiative⁴⁹ de promotion ou de réforme juridique d'un morceau de l'ESS. Les initiatives sont séparées et ne s'inscrivent pas dans un projet national cohérent et intégré. Il n'existe pas en Tunisie un plan d'exécution national de la stratégie de l'ESS. La mise en œuvre du Plan de développement et son corollaire l'étude stratégique élaborés par le gouvernement sont en état d'attente. Le projet de loi sur l'ESS subit jusqu'à aujourd'hui des négociations infernales et des modifications en cascade. Or, l'un des avantages majeurs de la future loi sur l'ESS est d'intégrer ce secteur d'une manière visible et unifiée dans les instruments juridiques d'exécution des politiques publiques notamment dans les lois de finances.

⁴⁸ Entretien du consultant avec M. Korayech Belghith le 13 juin 2019 au siège de l'UTAP. Étaient présents à la réunion MM. Khaled Arrak, membre du bureau exécutif de l'UTAP chargé de la planification et des études stratégiques ; Mongi Saidani, coordinateur du dossier ESS à l'UTAP ; M. Guy Tchami, membre de l'unité des coopératives au BIT à Genève, spécialiste des politiques et de la recherche sur les coopératives et M. Karim Toumi, Coordinateur national principal du Projet PROMESS, OIT, Tunisie.

⁴⁹ Cf. supra, Partie II.



INTERVIEW AVEC: **M. WISSEM ROMDHANE,**
CHARGÉ DE L'ESS AU MDIC⁵⁰

«L'éparpillement du dossier de l'ESS entre les départements publics et l'absence d'une compréhension partagée du concept de l'ESS et de la politique de l'État en la matière ont entravé la réalisation des objectifs du Plan de développement 2016-2020. Pour mettre fin à cette situation, il faut une volonté politique réelle et claire qui consiste à bâtir une structure publique indépendante et libérée de la bureaucratie administrative. Il s'agit d'instaurer une instance démocratique, souple, légère, participative et performante et qui détient les pouvoirs nécessaires pour coordonner les politiques du secteur, implanter ses assises et assurer sa croissance ».

Les politiques publiques sont dominées par une vision restrictive. Les services publics interviennent à travers des mesures de régulation conjoncturelle (accompagnement, incitations fiscales et financières...) à un système en dysfonctionnement structurel. En effet, les quatre piliers existentiels du secteur font défaut : le cadre juridique, le cadre institutionnel, le système d'information et le système de financement. De même, il n'existe ni un plan national de formation, ni un plan de communication en cours d'exécution. Comme le souligne l'étude stratégique, « l'ESS est un corps morcelé où tout est éparpillé : les chiffres, les textes, les administrations, les initiatives des ministères et les actions menées par les organisations internationales. Elle est caractérisée par une absence de vision et de coordination où tout est décidé au coup par coup. Des blocages d'ordre institutionnel et juridique, statistique et de financement entravent non seulement son développement mais sa fondation même ».

b. Les principales causes de freinage : la dérive méthodologique

La question qui se pose : Quelles sont les raisons qui expliquent la faible cohérence des politiques de l'ESS et les blocages dans leur mise en œuvre, malgré la reconnaissance officielle ?

Outre les facteurs liés à la transition démocratique et au système politique, l'absence d'une compréhension commune et précise des périmètres conceptuels de l'ESS a perturbé les politiques publiques et a compliqué le parcours de la formulation de la loi sur l'ESS. La future loi sera un texte «stratégique» par excellence. Elle est destinée à traduire en termes juridiques la stratégie de l'État en la matière et son plan d'action dans un but d'unifier, de fonder et de développer l'ESS. Néanmoins, les décideurs se sont engagés directement dans la formulation du projet de loi sans élaborer préalablement un référentiel conceptuel et valider un Plan d'action. Parmi les retombées incalculables de cette dérive méthodologique est que, sous couvert de la négociation de la loi, les débats portent réellement sur deux chantiers non encore achevés : les concepts et les politiques publiques de l'État en la matière. On comprend, dès lors, l'anomalie majeure de la démarche poursuivie par les décideurs. Ces derniers auraient dû conceptualiser l'ESS, d'abord ; valider un plan d'action ensuite, et enfin, la traduire dans une Loi-cadre. C'est comme ça qu'on pourrait bâtir une économie créatrice de richesse et d'emploi et confronter un monde de travail en pleine évolution.

⁵⁰ Entretien du consultant le 3 avril 2019 avec M. Wissem Romdhane, chargé du dossier ESS au MDIC.

PARTIE IV : **L'ESS ET L'AVENIR** **DU TRAVAIL EN TUNISIE**

« Le travail n'est pas une marchandise à échanger sur les marchés au prix le plus bas ; les travailleurs sont des êtres humains qui ont des droits, des besoins et des aspirations »⁵¹. Le travail décent⁵² est « un moteur de développement durable [...] Davantage de personnes occupant un emploi décent, c'est une croissance économique plus forte et plus inclusive. Plus de croissance, c'est plus de ressources pour créer des emplois décents. C'est une équation simple mais elle a été largement négligée dans l'élaboration des politiques à l'échelle internationale »⁵³.

En Tunisie, le marché de l'emploi tunisien subit des défaillances structurelles. Le taux du chômage demeure manifestement élevé : 15.5 % en 2019⁵⁴. Les politiques publiques produisent des résultats à l'envers sur le marché de l'emploi. Les catégories qui auraient dû être les plus chanceux au marché de l'emploi sont les plus touchées par le chômage. Être jeune, diplômé, femme, et habitant dans une zone de l'intérieur constitue la catégorie la plus vulnérable dans le marché de l'emploi. De l'ensemble des chômeurs, 70% sont des jeunes, âgés entre 20 et 34 ans⁵⁵. Certains résultats indiquent que 25 % des jeunes entre 25 et 29 ans sont des NEET⁵⁶. Les femmes subissent un taux de chômage de 22.9 % en 2019⁵⁷. Dans les zones de l'intérieur, le taux du chômage est de 20.05 % (2015). Durant la période 2011-2016, les régions de l'intérieur enregistrent une perte annuelle de 13.9 mille postes d'emploi⁵⁸. À ces indicateurs s'ajoute non seulement le phénomène du travail dans l'économie informelle qui se caractérise généralement par des dérogations significatives au travail décent, mais aussi les enjeux des changements majeurs que subit le monde du travail.

1. LES TENDANCES ET LES CHANGEMENTS CLÉS DANS LE MARCHÉ DE L'EMPLOI

Aux termes du rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail intitulé « Travailler pour bâtir un avenir meilleur » (OIT 2019), de nouvelles

⁵¹ OIT, Travailler pour bâtir un avenir meilleur, Commission mondiale sur l'avenir du travail, 2019, p. 39.

⁵² L'Agenda du travail décent s'articule autour de quatre composantes stratégiques : promouvoir l'emploi ; développer et renforcer les mesures de protection sociale ; promouvoir le dialogue social et le tripartisme ; et respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes et droits fondamentaux au travail.

⁵³ Guy Ryder, Le travail décent n'est pas qu'un simple objectif- c'est un moteur de développement durable, in OIT, Le travail décent et le programme de développement durable à l'horizon 2030.

⁵⁴ Source : INS.

⁵⁵ Ministère des affaires sociales, La stratégie nationale de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, financée par l'Union Européenne et réalisé par AECOM, 2019, p. 6

⁵⁶ NEET est l'abréviation de "Not in Education, Employment or Training". CF. « Tunisie, surmonter les obstacles à l'inclusion des jeunes », Banque Internationale pour le Développement et la Reconstruction, Groupe Banque Mondiale, 2014 ; Economist, 2013, « Youth Unemployment : Génération jobless [Jeunes sans emploi : Génération chômeurs], April, p. 27 ; ONEQ-MFPE et BIT, « Transition des jeunes tunisiens de l'école vers la vie active réalisé », 2014 et Fonds des Nations Unies pour la Population, Défis de la jeunesse tunisienne, p. 6 et Akram Belhaj Rhouma, Les politiques de l'emploi, UGTT, 2017.

⁵⁷ Source : INS.

⁵⁸ Plan de développement 2016-2020.

forces transforment le monde du travail. Les changements économiques, les transformations technologiques, les évolutions démographiques et les changements climatiques auront des effets perturbateurs et transformateurs sur le monde du travail. Comme dans la majorité des pays⁵⁹, le marché du travail tunisien est exposé aux changements suivants :

- **Les changements économiques.** Depuis 2011, les taux de croissance sont en état de stagnation (2.2 %⁶⁰) et les taux d'inflation sont de plus en plus élevés (7.1%⁶¹). Les ressources publiques se dégradent et l'État éprouve des difficultés pour répondre aux demandes d'emplois décents et pour assurer la qualité des services publics tels que la sécurité sociale, la santé, le transport et l'enseignement.
- **Les transformations technologiques.** L'intelligence artificielle, l'automatisation et la robotique détruisent d'anciens emplois et en créent de nouveaux. De nombreux emplois sont automatisés, mais de nouveaux emplois apparaissent grâce aux innovations technologiques⁶². « Les compétences d'aujourd'hui ne correspondront pas aux emplois de demain, et les nouvelles compétences acquises pourraient rapidement devenir obsolètes »⁶³. La technologie modifie les compétences recherchées sur le marché de l'emploi⁶⁴. Selon la Banque mondiale (2016), les deux tiers des emplois dans les pays en développement sont susceptibles d'être automatisés.
- **L'évolution démographique.** Le nombre important des jeunes impose à l'État de créer des emplois aux nouvelles générations qui entrent au marché du travail. De même, il est tenu d'assurer les droits fondamentaux des personnes âgées. À titre d'illustration, les prévisions⁶⁵ attestent que le pourcentage du groupe d'âge de 60 ans et plus augmentera de manière significative, avec un taux qui atteindra 14% en 2020 comparé à 12% en 2014. De même, la proportion de la population âgée entre 15 et 60 ans diminuera pour atteindre 60% en 2020 contre 64.5% en 2014. La densité de la population continue à augmenter dans les zones du littoral vers 65% de l'ensemble de la population en 2020 contre 62% en 2014.
- **Les changements environnementaux.** Le souci d'affronter les changements climatiques et protéger l'environnement transforme les anciens emplois ou les détruit et fait apparaître de nouveaux emplois comme les énergies renouvelables et l'emploi vert.

Ces mutations nécessitent des « investissements majeurs qui façonnent et guident ces transformations pour créer du travail décent »⁶⁶. La section suivante analyse comment l'ESS, à travers des domaines d'action clefs, pourrait s'adapter et répondre aux transformations du marché de l'emploi dans un but de créer du travail décent.

⁵⁹ OIT, « La coopération dans un monde du travail en mutation : vers un avenir coopératif », L'avenir du travail, 6ème note analytique, 2017, p. 1.

⁶⁰ Source : INS, 4ème trimestre de l'année 2018.

⁶¹ Source : INS, mars 2019.

⁶² OIT, « La coopération dans un monde du travail en mutation : vers un avenir coopératif », L'avenir du travail, 6ème note analytique, 2017, p. 2.

⁶³ OIT, Travailler pour bâtir un avenir meilleur, Commission mondiale sur l'avenir du travail, 2019, p. 18.

⁶⁴ Banque mondiale, Le travail en mutation, Rapport sur le développement dans le monde, 2019.

⁶⁵ Source : Plan de développement 2016-2020.

⁶⁶ OIT « Travailler pour bâtir un avenir meilleur », Commission mondiale sur l'avenir du travail, 2019, p. 48.

2. INVESTIR DANS L'ESS POUR RÉPONDRE AUX MUTATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

a. La capacité de l'ESS de s'adapter aux changements et de créer du travail décent

L'ESS naît de la nécessité de répondre collectivement aux besoins non satisfaits par les deux secteurs public et privé. Elle est conçue pour s'adapter aux mutations. Sa vertu essentielle est sa capacité non seulement de résister aux difficultés économiques et sociales, mais aussi et surtout, de se développer en périodes de crise et de changement. L'ESS met la création des emplois décents au centre de ses préoccupations. Par son mode de fonctionnement de portes ouvertes et de gestion démocratique, par l'obligation de réinvestir la plus grande part des bénéfices et par les principes de solidarité, de citoyenneté et du bien-être social qu'elle défend, l'ESS est plus génératrice d'emplois décents que l'entreprise économique à but lucratif⁶⁷.

Le secteur mutuel⁶⁸ fournit un exemple significatif. Avec un chiffre d'affaires de 9.8% de l'ensemble du marché assurantiel, les deux sociétés d'assurance à forme mutuelle ont pu créer 23,5% de l'ensemble de l'emploi du marché assurantiel⁶⁹. De même, selon les estimations de 2015, les 136 SMSA de base qui ont déclaré leurs statistiques en matière d'emploi, ont créé 1575 postes d'emplois dont 85% sont des emplois de type permanent⁷⁰.

Or, la contribution de plusieurs OESS à l'emploi est faible. À titre d'illustration, en 2013, les 772⁷¹ groupements de développement agricoles de gestion des ressources hydrauliques qui ont déclaré leurs effectifs salariés embauchent près de 1027 salariés, soit 1.4 emplois par GDA. L'emploi des cadres représente 16.5%, soit un taux d'encadrement autour de 0,19 seulement⁷². En 2015, on dénombre, dans les registres de la CNSS, près de 8119 associations en activités parmi lesquelles 1129 seulement ont recours de façon régulière ou partielle à l'emploi salarié. Les autres ne s'appuient que sur le travail bénévole. Selon ces registres, 12368 salariés sont en poste dans les associations. Les jeunes moins de 30 ans ne représentent que 16% de l'emploi salarié⁷³.

⁶⁷ UGTT, Plaidoyer pour la promotion de l'économie sociale et solidaire en Tunisie : Résultats et recommandations, Rapport élaboré par Akram Belhaj Rhouma et Lotfi Ben Aïssa, avec l'appui du programme PCPA, 2019, p. 31.

⁶⁸ MDICI et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par Med Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017, p. 134.

⁶⁹ La Mutuelle Assurance de l'Enseignement (MAE) et la Caisse Tunisienne d'Assurance Mutuelle Agricole (CTAMA).

⁷⁰ Selon les sources du MARHP.

⁷¹ Selon les sources du MARHP.

⁷² Selon les sources du MARHP.

⁷³ MDICI et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par Med Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017, p. 110.



INTERVIEW AVEC: L'ÉQUIPE CHARGÉE DE LA COORDINATION DE LA PRÉPARATION DU PROJET DE LA LOI SUR L'ESS AU MFPE⁷⁴

« *Mettant au centre de ses préoccupations le bien-être social, l'ESS est conçue pour assurer les exigences du travail décent, affirme les membres de l'équipe chargée de la coordination de la préparation du projet de la loi sur l'ESS. Or, il faut dépasser la vision restrictive qui limite ce secteur à des simples mécanismes de gestion précaire des besoins sociaux. Le travail décent n'est effectivement garanti que par la mise en place d'un véritable secteur économique viable et créateur de richesses et d'emplois durables. Certains secteurs vitaux, qui conditionnent le travail décent, connaissent aujourd'hui une défaillance accrue. Il s'agit notamment de la santé, du transport, de l'enseignement et de la sécurité sociale. Ces secteurs constituent des domaines d'intervention prioritaire pour l'ESS afin d'assurer des emplois décents* ».

b. Les domaines clés pour un travail décent et durable dans le secteur de l'ESS face aux mutations du monde du travail

Dans le cadre du troisième domaine d'action « Accroître l'investissement dans le travail décent et durable », le rapport de la Commission mondiale sur l'avenir du travail intitulé « Travailler pour bâtir un avenir meilleur », stipule que les pays doivent « ... investir dans le »travail décent et durable«, un terme que nous utilisons pour désigner la voie d'une croissance et d'un développement centrés sur l'humain afin de fournir un travail décent pour tous ». Le rapport préconise de « créer des dispositifs incitatifs pour promouvoir les investissements dans des domaines clés pour un travail décent et durable ».

Quels sont les domaines clés de l'ESS pour créer des emplois décents et durables eu égard aux mutations du marché du travail et aux particularités de l'ESS en Tunisie ?

i. Réponses des OESS aux changements économiques

- **La récupération des entreprises en difficultés par les travailleurs.** Dans le cadre du redressement des entreprises en difficultés économiques, les travailleurs peuvent récupérer l'entreprise et constituer une coopérative de travailleurs. En droit tunisien, il n'existe pas une disposition spécifique de cession de l'entreprise aux salariés. La récupération s'effectue par application des règles générale de la loi n°2016-36 relative aux procédures collectives. Il en est de la société à responsabilité limitée « Broderie Électronique Fatimide (SOBREF-Mahdia) » récupérée en 2018 par ses salariés avec l'appui de l'UGTT. Les salariés sont entrain de transformer cette société en une coopérative de travailleurs. Plusieurs pays comme l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la France, le Brésil, la Grèce et Canada ont récemment adopté un cadre financier et juridique qui facilite le sauvetage des entreprises à travers sa cession aux travailleurs.

⁷⁴ Entretien du consultant le 22 mars 2019 avec l'équipe chargée de la coordination du projet du gouvernement de l'ESS au MFPE.

- **L'intégration financière.** Le taux de l'inclusion financière en Tunisie est de 27%⁷⁵. Ce domaine d'action pourrait être mis en œuvre à travers la création de banques coopératives ; le développement des services de micro finance et des mutuelles et la création de nouveaux outils de financement solidaire.
- **L'économie informelle** à travers l'incitation des travailleurs dans l'économie informelle à s'organiser dans des OESS.
- **L'économie rurale** opérée surtout par les entreprises féminines : GDAP et SMSA ;
- **Les filières agro-alimentaires**, notamment la transformation et la commercialisation des produits agricoles, réalisées par des SMSA et des UCPA ;
- **L'artisanat** notamment pour les jeunes et les femmes exercé par des associations et des coopératives.

ii. Réponses des OESS aux changements technologiques

- **L'économie « participative » ou « en ligne ».** Cette économie réalise l'échange de biens et services entre particuliers sur des plateformes en ligne ou au moyen d'applications mobiles. Ce secteur crée des formes d'emploi non réglementées et expose les travailleurs aux risques d'insécurité. La création de coopératives dématérialisées ou autres OESS, sous forme de plateformes numériques gérées collectivement par les travailleurs, pourrait leur assurer un travail décent⁷⁶.
- **Les entreprises start-up** régie par la loi n°2018-20. Afin de confronter collectivement les mutations technologiques du monde du travail, les "startappeurs" peuvent se regrouper dans des OESS et notamment dans des coopératives. La loi n°67-4 portant statut général de la coopération dispose que « La coopération est une voie de développement qui a pour objet... la rénovation des structures, la modernisation des techniques, l'accroissement de la production et la promotion de l'homme ».

iii. Réponses des OESS aux changements démographiques

- **Les services d'emploi pour les jeunes et les femmes.** Il s'agit de promouvoir la création d'OESS qui offrent aux jeunes et femmes des services d'encadrement, d'orientation et de formations complémentaires.
- **Les services de soin** pour les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées et les malades chroniques. Certains services de soin sont offerts par des associations. Les coopératives et surtout les mutuelles doivent élargir leurs champs d'activité pour englober les services de soin, comme le prévoit le décret de 1954.
- **Les services de sécurité sociale** fournis par les sociétés mutualistes et les sociétés d'assurance mutuelle.
- **Les services de protection** des droits fondamentaux des travailleurs migrants et des réfugiés.

iv. Réponses des OESS aux changements environnementaux

- **La collecte de déchet.** La quasi-totalité des travailleurs dans la collecte de

⁷⁵ Source : ministère de finances.

⁷⁶ OIT, « La coopération dans un monde du travail en mutation : vers un avenir coopératif », L'avenir du travail, 6ème note analytique, 2017, p. 5.

déchet relève de l'emploi informel qui se caractérise par un déficit significatif du travail décent. S'organiser dans des coopératives ou autres formes d'OESS permet aux travailleurs d'améliorer leurs activités économiques et leurs conditions de sécurité sociale et de santé au travail.

- **Les énergies renouvelables et l'économie verte.**

Actuellement, plusieurs programmes et stratégies sectoriels⁷⁷ tendent à promouvoir le travail décent à travers le développement des projets d'ESS.



INTERVIEW AVE: **MME NAOUEL JABBES,**
CHARGÉE DE L'ESS AU CABINET DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE⁷⁸

« L'amélioration de l'employabilité et du travail décent des jeunes et des femmes figure parmi les axes stratégiques du Plan d'action de la stratégie de la promotion de l'ESS dans le secteur agricole », affirme la chargée de l'ESS au cabinet du MARHP. « Le ministère tend à créer 18 nouvelles UCPA pour les jeunes demandeurs d'emploi sur des terres domaniales récupérées par l'État, couvrant une espace de 10 mille hectares. Ce projet, déjà validé par un conseil de ministres, prétend la formation des jeunes afin d'assurer la professionnalisation de ces futures structures coopératives. Une deuxième mesure vise à appuyer la commercialisation des produits ruraux des organisations professionnelles féminines. Aujourd'hui, onze points de vente ont été installés au sein des CRDA suite à une circulaire ministérielle en date du 13 octobre 2016 qui invite ces structures à allouer une espace pour la commercialisation des produits de la femme rurale ».

3. LES PRINCIPAUX CHAMPS DE RÉFLEXIONS FUTURS

L'ESS est constituée par des entreprises économiques démocratiques qui assurent la primauté de l'être humain sur le capital. Elle partage avec l'économie lucrative sa capacité de créer de la richesse et de produire des biens et des services dans tous les domaines. Elle partage avec les mouvements sociaux et environnementaux des valeurs universelles de développement durable et des droits et libertés fondamentaux. Cette dualité conceptuelle offre à l'OESS des potentialités de résilience, de viabilité, d'adaptation aux changements et de création d'emplois décents. Néanmoins, créer des emplois décents et durables dans un monde de travail en pleine mutation pose les défis suivants :

- **Des contraintes juridiques.** Outre l'absence d'un cadre juridique unifié (en cours de formulation), les textes juridiques relatifs aux coopératives, aux mutuelles et aux associations sont loin d'être homogènes et ne forment pas un ensemble intelligible et cohérent. Sauf le statut général de la coopération de 1967, aucun texte juridique ne s'inscrit pleinement dans le cadre des critères de l'ESS. Ce phénomène accentue l'invisibilité du secteur chez les acteurs et les décideurs.

⁷⁷ Cf. supra : Multiplicité croissante des politiques sectorielles de la Partie II.

⁷⁸ Entretien du consultant le 7 mars 2019 avec Mme Naouel Jabbes chargée du dossier ESS au cabinet du ministère de l'agriculture

- **Absence de données statistiques et de données fiables sur le marché de l'emploi de l'ESS.** Le système statistique souffre de trois défaillances majeures. La première est que les OESS ne sont pas intégrées dans le système de comptabilité nationale de l'Institut National de la Statistique (INS) de sorte qu'il n'existe pas de statistiques officielles. La deuxième défaillance est l'absence de données exhaustives sur les besoins actuels et futurs du marché de l'emploi de l'ESS en termes de filières, de territoires et de qualifications professionnelles. Troisièmement, il n'existe pas de données précises sur l'impact réel de l'ESS sur la création de l'emploi et du travail décent.
- **Des difficultés de financement.** La majorité des OESS éprouvent des difficultés à accéder au financement à cause de la fragilité de ses acteurs et l'invisibilité du secteur. Les banques les traitent au même titre que les entreprises privées et les pouvoirs publics mobilisent des instruments éparpillés.
- **Difficultés des acteurs à se regrouper dans des OESS.** Les acteurs affrontent des difficultés à s'organiser dans des structures collectives d'ESS. Faute d'informations, la majorité des acteurs ignore en quoi consiste exactement une OESS ainsi que les statuts juridiques sur les coopératives et les mutuelles qui leur permettant de se regrouper.

Eu égard aux défis susvisés, l'avenir du travail implique d'engager des actions stratégiques dans les domaines suivants :

- **La refonte des cadres juridiques.** Au-delà de la loi-cadre en cours de formulation, il importe d'engager des réflexions sur les textes juridiques sectoriels pour les simplifier et les intégrer dans les périmètres conceptuels de l'ESS. Il s'agit des textes relatifs aux coopératives agricoles et non agricoles, aux mutuelles, aux GDAP et aux associations de micro finance.
- **Produire des données fiables sur le marché de l'emploi de l'ESS.** Ce champ d'action implique trois mesures clés. La première est de créer un compte satellite d'ESS au sein du système national de la statistique. La deuxième est de produire des données précises sur les besoins actuels et futurs du marché de l'emploi de l'ESS eu égard aux changements du monde du travail. La troisième mesure est de fournir des informations sur l'impact réel de l'ESS sur la création de l'emploi et du travail décent.
- **Mettre en place un système de financement.** A côté des mesures d'appui financier opérées par les structures publiques et les organisations internationales, la fondation d'un troisième secteur créateur de richesse, d'emploi décent et de justice sociale implique l'installation d'un système de financement. Il s'agit d'un système qui assure l'autofinancement de l'ESS de sorte que les OESS financent l'ESS.
- **Mettre en œuvre des programmes nationaux de formation, d'information et de sensibilisation.**

L'ensemble de ces programmes doivent s'inscrire dans un Plan d'action stratégique, comme le présente la section ci-après.

RECOMMANDATIONS

Dans un secteur touffu, complexe, mais dynamique et innovant, la bonne volonté ne suffit pas. Deux choix sont possibles : continuer dans des politiques dispersées, mis en œuvre au coup par coup ou bien fonder un secteur à part entière créateur de richesse, de cohésion sociale et de travail décent. Les pouvoirs publics sont appelés à engager un chantier national susceptible d'articuler l'ensemble des politiques publiques dans un plan national de mise en œuvre structuré en objectifs SMART et en moyens d'action coordonnés. La question est comment fédérer l'ensemble des initiatives et des politiques dans un plan national unifié, opérationnel et qui répond aux attentes des acteurs ? Avec la participation de praticiens, des partenaires sociaux (UGTT, UTICA et UTAP), des organisations d'appui à l'ESS, de chercheurs et des acteurs, la démarche proposée est composée des trois phases suivantes :

1. Elaborer un guide national de l'ESS

Cette opération consiste à créer un référentiel partagé de constructions intellectuelles permettant de gérer l'hétérogénéité, la diversité et l'instabilité extrême des phénomènes de l'ESS et d'assurer par conséquent l'intelligibilité et l'autonomie du secteur. Le guide contribue à transformer l'ESS en une matière coordonnée, organisée et accessible aux acteurs et aux décideurs. Ce travail débouche, à partir de la diversité des cas d'espèce, sur la construction des outils méthodologiques propres à l'ESS : les normes juridiques, les concepts, les méthodes de management et de planification, les outils de suivi-évaluation, les instruments statistiques.... Le guide répond à l'exigence d'appréhender l'ESS comme une science, c'est-à-dire un savoir logique, rationnel et construit et non comme des phénomènes et d'initiatives disparates.

2. Valider et mettre en exécution un Plan d'action national de l'ESS

Sur la base du Plan de développement et de l'étude stratégique sur l'ESS, le gouvernement (MDICI) a préparé un projet d'un plan d'action. Ce Plan nécessite, dans une première étape, une validation par un conseil des ministres. Dans une deuxième étape, il s'agit de constituer une task-force performante et participative dont la mission est de conduire et coordonner les différentes opérations du Plan d'action jusqu'à l'institutionnalisation du secteur.

3. Traduire la stratégie de l'État et le Plan d'action national dans des textes juridiques

Après avoir mis en place le guide et formulé le plan d'action, l'élaboration des textes juridiques devient une opération facile à mettre en œuvre. Il s'agit tout simplement de traduire en termes juridiques la stratégie et le Plan national de l'ESS dans une loi-cadre et de traduire les mesures sectorielles dans les textes relatifs aux diverses branches de l'ESS (agriculture, artisanat, coopératives, mutuelles...). La loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération, même si elle nécessite certaines modifications, pourrait constituer une source d'inspiration importante.

Aussi, faut-il intégrer l'ESS dans les travaux du conseil national du dialogue social créé par la loi n° 2017-54 du 24 juillet 2017.

RÉFÉRENCES

- Akram Belhaj Rhouma :
 - Analyse du cadre juridique des coopératives en Tunisie, Alliance Coopérative internationale (ACI)-Afrique, 2019 ;
 - « Il est temps de systématiser l'économie sociale et solidaire en Tunisie », Leaders, Tunisie, 20 décembre 2018, <https://www.leaders.com.tn/article/26150-il-est-temps-de-systematiser-l-economie-sociale-et-solidaire-en-tunisie-l-exigence-d-instituer-une-politique-publique> ;
 - Les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA) en Tunisie : Cadre juridique et Partenariat Public-SMSA, Etude pour le compte du MARHP et CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier avec l'appui de la Commission Européenne, 2018, https://www.iamm.ciheam.org/ress_doc/opac_css/doc_num.php?explnum_id=18219 ;
 - Les politiques de l'emploi et le contrat social, UGTT, 2017 (En arabe)
 - La Restructuration de l'Artisanat et des Petits Métiers : sauvetage du secteur et investissement de ses potentialités, Ministère du tourisme et de l'Artisanat, 2015 (En arabe) ;
- Banque mondiale, Le travail en mutation, Rapport sur le développement dans le monde, 2019 <http://documents.worldbank.org/curated/en/281991545151125958/pdf/WDR-2019-FRENCH.pdf> ;
- Bruno Roelants, Eum Hyungsik and Elisa Terrasi, Cooperatives and employment: a Global Report, CICOPA, 2014 ;
- Cédric Schmitt, «Le principe Un homme, une voix», dans les sociétés coopératives, Thèse de doctorat en droit privé, Université de France-Comite, 2015, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01555599/document> ;
- CICOPA, Cooperatives and employment. Contribution of cooperatives to decent work in the changing world of work, Second global report. 2017, <http://www.cicopa.coop/wp-content/uploads/2018/01/Cooperatives-and-Employment-Second-Global-Report-2017.pdf> ;
- Gouvernement, UGTT et l'UTICA, Le contrat social, signé par le 14 janvier 2013 ;
- ILO, Social and Solidarity Economy and the Future of Work, ITC, 2017, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf ;
- ILO, "Cooperation in a changing world of work: Exploring the role of cooperatives in the future of work", Cooperatives and the world of work no.6, 2016, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_537002.pdf ;
- Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche, La stratégie de la promotion de l'ESS dans le secteur agricole 2018-2021 ;
- Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par M^{ed} Haddar, Akram Belhaj Rhouma et

Fathi Elachhab, Tunis, 2017, Résumé disponible sur : http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2017/09/Rapport-Etude-Strategique-ESS_Resume.pdf

- Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale, Plan de développement 2016-2020 et note d'orientation du Plan (En arabe), http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2017/06/Volume_Global.pdf ;
- Ministère du développement, de l'investissement et de la coopération internationale, Budget économique pour la gestion 2013 et Budget économique pour la gestion 2019 (En arabe) ;
- Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi, Projet de la loi sur l'ESS, 2019 ;
- Ministère des affaires sociales, La stratégie nationale de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, 2019 ;
- Ministère de la femme, La stratégie nationale pour l'autonomisation des femmes et des filles en milieu rural 2017-2020 (En arabe) ;
- Ministère de finances, La stratégie nationale de l'inclusion financière 2018-2022 ;
- Ministère du tourisme et de l'artisanat et ONAT, Le Plan national de développement de l'artisanat (PNDA) 2017-2020 ;
- Mouvement des entrepreneurs sociaux, Le Livre blanc des entrepreneurs sociaux, L'efficacité économique au service de l'intérêt général, Paris 2012, <http://mouves.org/Mouves2015/wp-content/uploads/2016/06/LivreBlanc-HD.pdf> ;
- Mohamed Larbi Fadhel Moussa, L'État et l'agriculture en Tunisie. Essai sur l'intervention de l'État dans le secteur agricole, CERP de l'université de droit, d'économie et de gestion de Tunis, Préface Yadh Ben Achour, Tunis, 1988 ;
- OIT :
 - Directeur général du BIT, L'initiative du centenaire sur l'avenir du travail, 2015, [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/reports/reports-to-the-conference/WCMS_369842/lang--fr/index.htm] ;
 - BIT et MFPE, Conception de mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Stratégie Nationale pour l'Emploi. Phase I : Diagnostic, Rapport élaboré par Akram Belhaj Rhouma, Tunisie, 2017 ;
 - Guide de L'économie sociale et solidaire, CIF, 2013 ;
 - Réponses des coopératives et de l'économie sociale et solidaire face à l'avenir du travail, 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_705804.pdf ;
 - Travailler pour bâtir un avenir meilleur, Commission mondiale sur l'avenir du travail, 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662440.pdf ;
 - « La coopération dans un monde du travail en mutation : vers un avenir coopératif », L'avenir du travail, 6^{ème} note analytique,

- 2017, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_557094.pdf ;
- Le travail décent et le programme de développement durable à l'horizon 2030, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_470341.pdf
 - UNRISD, Social and Solidarity Economy and the Challenge of Sustainable Development. A Position Paper by the United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy (TFSSE) 2014, http://unsse.org/wp-content/uploads/2014/08/Position-Paper_TFSSE_Eng1.pdf
 - UGTT :
 - Plaidoyer pour la promotion de l'économie sociale et solidaire en Tunisie : Résultats et recommandations, Rapport élaboré par Akram Belhaj Rhouma et Lotfi Ben Aissa, avec l'appui du programme PCPA, 2019 ;
 - Initiative d'un projet de loi organique sur l'ESS, 2016.



