



Ministère du Développement,
de l'Investissement et de la
Coopération Internationale



Au service
des peuples
et des nations

Étude Stratégique sur l'Économie Sociale et Solidaire en Tunisie

RÉSUMÉ





Ministère du Développement,
de l'Investissement et de la
Coopération Internationale



Au service
des peuples
et des nations

Étude Stratégique sur l'Économie Sociale et Solidaire en Tunisie

RÉSUMÉ

Croissance Inclusive et Développement Humain

Avec l'appui :



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Direction du développement
et de la coopération DDC**

Table des matières

I. POURQUOI L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) EST-ELLE UN CHOIX STRATEGIQUE DU GOUVERNEMENT ?	6
A. UNE DEMANDE SOCIALE DE PLUS EN PLUS FORTE, NON SATISFAITE PAR LES DEUX SECTEURS PUBLIC ET PRIVE	6
1. Un secteur public de plus en plus en difficulté	6
2. Paralysie du secteur privé face aux besoins pressant de croissance et d'emploi	7
B. L'ESS EST UN SECTEUR POTENTIELLEMENT PORTEUR	8
1. Une autre forme de gestion de la chose publique et un vecteur d'innovations sociales	8
2. Un secteur de création de la richesse et de l'emploi dans plusieurs pays	8
3. Un secteur en voie d'affirmation et de développement en Tunisie	9
II. DE QUOI PARLE-T-ON ?	10
A. LE CONCEPT ECONOMIQUE	10
B. LE CONCEPT EN DROIT TUNISIEN	10
III. QUELLE EST AUJOURD'HUI LA PLACE DE L'ESS EN TUNISIE ?	13
A. UN POSITIONNEMENT SECTORIEL HETEROCLITE	13
B. UNE FAIBLE DYNAMIQUE DE CREATION D'EMPLOIS	14
C. UN POIDS ECONOMIQUE FAIBLE : 0,6% DE LA POPULATION ACTIVE OCCUPEE ET AU MIEUX 1% DU PIB	15
D. LES DEFIS MAJEURS SONT D'ORDRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE	15
E. L'ABSENCE DE DONNEES FIABLES	17
F. L'ABSENCE DE STRUCTURES DE FINANCEMENT DEDIEES AU SECTEUR, FACTEUR LIMITANT LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR	18
IV. QUE FAIRE FACE AUX MULTIPLES CONTRAINTES ET BLOCAGES ?	19
A. PREMIERE APPROCHE : PROLONGER LE PRESENT AVEC TOUJOURS DE BONNES INTENTIONS, DES ACTEURS PEU EFFICACES, DES APPUIS ETRANGERS FAIBLEMENT COORDONNES ET IMPACTS TRES LIMITES	19

1.	Un appui couteux et peu efficace par les administrations publiques	19
2.	Un appui par les bailleurs de fonds couteux, fragile avec un faible rendement économique et social	20
B.	DEUXIEME APPROCHE : FONDER UN TROISIEME SECTEUR CREATEUR DE RICHESSE, D'EMPLOI ET DE COHESION SOCIALE	20
V. VERS UNE STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DE L'ESS APPROPRIEE ET MISE EN ŒUVRE PAR TOUS LES ACTEURS		21
A.	LA BONNE VOLONTE NE SUFFIT PAS, UNE ACTION DE RECONNAISSANCE OFFICIELLE DE L'ESS S'IMPOSE	21
B.	TROIS GRANDS OBJECTIFS DE LA STRATEGIQUE :BATIR UN TROISIEME SECTEUR, CONTRIBUER AU DEVELOPPEMENT DURABLE ET REDUIRE LA VULNERABILITE SOCIO-ECONOMIQUE DES POPULATIONS	22
C.	DEUX PRINCIPES GUIDERONT LA STRATEGIE	23
D.	SEPT COMPOSANTES DE LA STRATEGIE	23
VI. POUR UN PLAN D'ACTION A FORTS IMPACTS RAPIDES		26
A.	LA FONDATION DE L'ESS	26
B.	LE DEVELOPPEMENT DE L'ESS	27

I. Pourquoi l'ESS est-elle un choix stratégique du gouvernement ?¹

La crise économique et sociale que connaît la Tunisie depuis janvier 2011 et les revendications sociales conséquentes laissent davantage de champ libre à l'initiative des organisations de l'ESS, notamment pour la fourniture de services sociaux, point faible des secteurs public et privé, à l'évidence en difficulté. Les organisations de l'ESS présentes, depuis des décennies, doivent se développer pour répondre à la crise du système de protection sociale et tirer partie des contraintes et des opportunités offertes des grandes évolutions économiques et sociales.

A. Une demande sociale de plus en plus forte, non satisfaite par les deux secteurs public et privé

Avec des taux de croissance autour de 5 %, certains groupes sociaux, notamment les jeunes et les femmes et certaines zones géographiques, essentiellement les régions de l'intérieur, étaient exclus des fruits de la croissance. Avec une croissance molle, depuis le bouleversement politique de janvier 2011, les disparités régionales et les vulnérabilités sociales se sont accentuées. Aujourd'hui, le pays est confronté à des difficultés

économiques et sociales faiblement maîtrisées et à une forte demande sociale avec des attentes en forte augmentation. On peut facilement dresser une liste de ces demandes non satisfaites : la délinquance, l'isolement des personnes âgées, l'insuffisance des structures d'accueil pour la petite enfance, l'échec scolaire, la dégradation de l'environnement, le nombre croissant de "nouveaux pauvres", la redynamisation de zones rurales désertées, la requalification et la réinsertion professionnelle des personnes marginalisées sur le marché du travail ou la réhabilitation économique des quartiers urbains déshérités, etc. Les difficultés qu'éprouvent encore les secteurs, public et privé, sont autant de facteurs qui offrent une légitimité et une fonction propre à l'ESS, qui dépasse de loin le rôle résiduel qui lui est généralement attribué.

1. Un secteur public de plus en plus en difficulté

Depuis janvier 2011, les problèmes de chômage et de vulnérabilités sociales deviennent de plus en plus aigus. Les services publics se dégradent et les ressources publiques se réduisent. L'État providence qui gère tous

¹ Ce Rapport est le résumé de l'étude stratégique sur l'ESS en Tunisie, élaborée par une équipe composée de Mohamed Haddar, économiste chef de mission, Fathi Elachab, socio-économiste et Akram Belhadj Rhouma, juriste expert en planification stratégique. L'équipe a tiré grand profit des multiples consultations, réunions et ateliers organisés, notamment, dans différents départements, les partenaires sociaux (UGTT, UTICA et UTAP) et la société civile. Les consultants remercient tous les membres du Comité de Pilotage de l'étude au sein du Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale (MDICI) pour leurs précieux concours, commentaires et suggestions utiles tout au long des différentes phases de déroulement de l'étude, et en particulier, M. Belgacem AYED Chef du comité général du développement sectoriel et régional et Président de comité de pilotage (MDICI), Mme Mbarka Taleb Directrice générale du secteur de l'enseignement et de la citoyenneté (MDICI), M. Wissem Romdhane Chargé du dossier ESS et Coordinateur de l'étude (MDICI), Mme. Samia Mansour Hamouda Conseillère Technique Principale en Croissance Inclusive et Développement Humain (PNUD) et M. Moncef Khoudhi Economiste consultant (PNUD).

les services, n'est plus en mesure de le faire. Entre 2011 et 2016, selon des motivations variées, le secteur public² a procédé, pour amortir les revendications sociales, à des recrutements massifs. Avec 650 000 fonctionnaires dans l'administration publique pour une population d'environ 11 millions d'habitants, l'État ne peut plus recruter³. L'appareil administratif est de plus en plus bureaucratique. Le retard d'action, les tiraillements, la résistance aux changements et le manque d'initiative deviennent coûteux et entravent la performance de l'action publique.

L'État consacre annuellement, environ mille millions de dinars par an⁴ à l'emploi. De multiples programmes actifs ont été mis en place : chèque d'amélioration de l'employabilité, stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), contrat Emploi Solidarité, service civil volontaire (SCV), programme AMAL, programme de partenariat avec les régions, programme d'appui aux promoteurs des petites entreprises, programme FORSATI, et aujourd'hui le contrat de dignité. Toutes ces politiques et tous ces programmes sont coûteux et inefficients. Il suffit d'avancer un seul indicateur : le chômage ne cesse de croître.

Le chômage en Tunisie	2006	2010	2015	2016
Nombre de chômeurs	429,7	491,8	605,1	629,6
Masculin	289,4	300,3	355,9	357,0
Féminin	140,3	191,5	249,2	272,6
Nombre de chômeurs des diplômés du supérieur	71,2	139	212,4	236,8
Taux de chômage des diplômés du supérieur	17,0	23,3	28,6	30,5
Masculin	11,3	15,8	19,9	19,4
Féminin	26,0	32,9	38,4	40,4

Source : INS

2. Paralysie du secteur privé face aux besoins pressant de croissance et d'emploi

Avec un secteur privé peu performant, la Tunisie ne peut pas réaliser des objectifs ambitieux en termes de croissance et d'emploi. Ce secteur a manqué de

dynamisme, pendant des décennies avec un taux d'investissement entre 12 à 14 %⁵ et une prédominance des entreprises individuelles peu dynamiques et peu innovantes, une faible croissance de la productivité et une faible compétitivité. La dynamique de création d'entreprises est faible. Sur la période 1997-2013,

² Administrations centrales et déconcentrées et administrations décentralisées y compris les établissements et les entreprises publiques.

³ Avec une population trois fois supérieure, le nombre de fonctionnaires dans l'administration marocaine est d'environ 450 mille.

⁴ Source : Ministère des finances, Chantiers : 300 à 330 MD ; Fonds d'emploi : 330 MD ; Recrutements dans la fonction publique : 70 à 150 MD ; ANETI : 50 MD ; Associations de Micro crédit: 100 MD, etc.

⁵ Alors qu'il est de 25 à 30 % dans les pays qui ont le mieux réussi comme les pays asiatiques.

la Tunisie a enregistré une création nette d'environ trois cent mille entreprises représentant un taux de croissance annuel moyen de 3,7 %. La moyenne est autour de 18 mille entreprises par an, avec un taux de création de 4 %. Ce taux est faible comparativement à d'autres pays tel que Hong Kong qui a enregistré, sur la période 2007-2011, un taux de croissance de création nette d'entreprises de 10 % par an. Par ailleurs, le tissu économique est dominé par l'entreprise individuelle. Sur la période 2000-2015, 86 % des entreprises créées ne recrutent aucun salarié avec de faibles gains de productivité et un développement d'activités à faible valeur ajoutée.

B. L'ESS est un secteur potentiellement porteur

1. Une autre forme de gestion de la chose publique et un vecteur d'innovations sociales

L'ESS marque le passage de l'action publique d'une politique d'assistanat vers une politique de participation et de responsabilisation citoyenne, où chaque citoyen aura sa place et sera acteur du changement économique et social. C'est une économie où le citoyen peut investir tous les espaces et contribue à favoriser, démocratiquement, une croissance durable, une prospérité équitablement partagée et davantage de justice économique et sociale.

Au lieu de se contenter de revendiquer l'emploi dans le secteur public et des investissements privés dans les régions de l'intérieur, les citoyens prennent la responsabilité en main pour créer leur propre richesse dans les territoires à travers des entités démocratiques d'utilité sociale. Le rôle des pouvoirs publics est de **mettre en place les assises** du secteur et de **favoriser les conditions de sa croissance**. L'État, détenteur de l'ordre public et de la planification des politiques

publiques, détient le pouvoir de tracer les règles du jeu et d'en assurer le respect. Dans ce sens, la bonne volonté ne suffit pas. La reconnaissance officielle de l'ESS devait être poursuivie par une action politique publique qui prend en compte l'ESS dans sa globalité.

2. Un secteur de création de la richesse et de l'emploi dans plusieurs pays

L'ESS représente à travers le monde une force économique et sociale bien plus considérable qu'on pourrait l'imaginer habituellement. En tant qu'économie distincte, elle se place au **sixième rang mondial** en termes de valeur ajoutée, après les États Unis, le Japon, la Chine, l'Allemagne et la France. En 2015, les 300 premières coopératives et mutuelles, au niveau mondial, ont réalisé **un chiffre d'affaires d'environ 2 500 milliards de dollars USD**. Plus de 32 % d'entre elles sont actives dans le secteur agricole, 39 % dans les assurances, 19 % dans la vente en gros et au détail et 6 % dans le secteur bancaire et les services financiers. Le secteur coopératif a créé au moins **250 millions emplois** à temps plein ou partiel, représentant 12 % de l'emploi total dans l'ensemble des pays du G20.

Selon une estimation récente, quelques 28 millions employés à plein temps dans l'Union Européenne sont créés par l'ESS, soit près de 12,9 % de l'emploi total. En France, l'ESS rassemble 221 325 établissements employeurs et 2 370 301 salariés, soit 10,5 % du total de l'emploi dans l'économie. Soixante dix huit pour cent des emplois sont fournis par les associations, 13 % par les coopératives et 6 % par les mutuelles. Avec une valeur ajoutée de 100 milliards d'Euro, l'ESS contribue pour près de 10 % au PIB. Dans des pays comme le Luxembourg et le Pays Bas, la contribution du secteur dépasse même les 20 % de l'emploi total.

3. Un secteur en voie d'affirmation et de développement en Tunisie

Depuis l'indépendance, le développement régional a été considéré par les décideurs comme une priorité nationale. Pour réduire les disparités régionales, l'État tunisien a mis en place les politiques et les instruments les plus variés⁶. Sur la période 1987-2010, les investissements publics se sont élevés à plus de 38 milliards de dinars. Ces politiques ont amélioré le niveau de vie de l'ensemble des tunisiens en matière de santé et d'éducation. Les infrastructures et les équipements de base ont été assurés dans tous les gouvernorats : accès à l'eau potable, branchement au courant électrique, branchement aux réseaux d'assainissement, amélioration des logements, routes, etc. Cependant, les indicateurs de disparités sociales, de la pauvreté et du chômage, l'indicateur de développement régional (IDR) et la dynamique régionale de population indiquent que les écarts entre ces derniers et les régions de l'intérieur se sont creusés. De leur côté, les régions du littoral connaissent un "mal développement" : dégradation de l'environnement, détérioration des infrastructures de base, des secteurs productifs menacés, etc. Comment expliquer cette situation ?

En Tunisie, c'est l'État et les organismes publics centraux qui accaparent les fonctions essentielles de développement au niveau des régions : programmation des investissements publics, gestion du développement économique, social, urbain et culturel. Paradoxalement, tout est conçu à partir du centre et répercuté, ensuite, sur les régions. Les acteurs sur lesquels s'appuient les politiques de développement ne sont qu'une simple représentation du pouvoir central, ne jouissent d'aucune autonomie réelle et ne sont pas nécessairement ceux qui ont un rôle ou une fonction stratégique. Cette centralisation du pouvoir heurte le principe constitutionnel de la libre administration des affaires locales et engendre une grande lenteur administrative et une mauvaise gestion des affaires publiques. La fragmentation décisionnelle, le manque de pouvoir décisionnel et de coordination, les faibles compétences et la bureaucratie constituent des freins au développement régional.

Fortement enracinées dans les territoires, les organisations de l'ESS peuvent pallier cette absence d'implication des acteurs économiques dans les régions, à condition que le secteur soit préalablement institutionnalisé et que les entités fonctionnent selon les critères et les valeurs de l'entreprise sociale et solidaire.

⁶ Les pôles industriels telles que la raffinerie à Bizerte, la sucrerie à Beja, la cellulose à Kasserine ; les incitations fiscales et financières dans le but de dynamiser l'investissement dans les régions intérieures; divers programmes de Développement tels que le Programme de Développement Rural (PDR), le Programme de Développement Rural intégré (PDRi), le Fond de Développement Rural Intégré (FODERI) ; la création du Commissariat général du développement régional (CGDR), la création d'offices de développement au sud, au centre ouest et au nord ouest (ODS, ODCO, ODNO) ; le classement des régions en trois zones avec des incitations plus favorables aux investisseurs désirant s'implanter dans les régions défavorisées, etc.

II. De quoi parle-t-on ?

A. Le concept économique

Les organisations d'économie sociale et solidaire sont des entreprises qui créent la richesse et l'emploi.

Trois conséquences en découlent :

1. Les entreprises détiennent un niveau significatif de prise de risque. Loin d'être une économie subventionnée, l'ESS a besoin d'investisseurs qui acceptent de prendre le risque et d'innover socialement. À la différence de la plupart des établissements publics couverts par des subventions allouées par l'État, la viabilité financière des entreprises d'ESS dépend des efforts consentis, par leurs membres et par leurs travailleurs, pour assurer à l'entreprise les ressources nécessaires à sa pérennité ;
2. Elles sont directement impliquées, d'une manière continue, dans la production de biens et l'offre de services aux personnes. L'activité productive représente l'une des principales raisons d'être des entreprises sociales. **Toute entité ayant comme activité exclusive la défense d'intérêts ou la redistribution d'argent échappent au concept d'ESS ;**

3. Elles assurent un niveau minimum d'emploi rémunéré. À côté des volontaires, les entreprises sociales et solidaires font appel des travailleurs rémunérés⁷.

... Et en même temps, elles sont des entités à utilité sociale

Contrairement à la théorie classique, le profit dans une entreprise d'ESS n'est pas un objectif en soi. C'est un moyen au service d'une utilité sociale. Le centre de préoccupation de ces entités est l'être humain et non le capital. Ainsi, toutes les organisations appartenant au secteur développent des activités au service de la communauté ou à un groupe spécifique de personnes.

B. Le concept en droit tunisien

Dans la majorité des législations, la construction conceptuelle de l'ESS s'articule autour des **trois périmètres** : les activités, les entités et les principes directeurs. À partir des définitions en droit comparé, de l'initiative de l'UGTT et des particularités des entités de l'ESS en droit tunisien, il est proposé la définition juridique suivante pour l'ESS :

⁷ Laurent Gardin, Les entreprises sociales, <http://www.journaldumauss.net/?Les-entreprises-sociales>.

Définition de l'économie sociale et solidaire en droit tunisien

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 mutuelles⁸ et les associations ainsi que par toute personne morale de droit privé et qui respectent les principes cumulatifs suivants :

1. La primauté de l'être humain et de la finalité sociale sur le capital ;
2. La liberté d'adhésion et de retrait ;
3. L'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ;
4. Gestion autonome, transparente et démocratique selon la règle une personne, une voix ;
5. "Lucrativité" limitée assurée par les trois règles suivantes : la répartition limitée des bénéfices, le réinvestissement de la plus grande part des bénéfices nets pour le maintien ou le développement de l'entreprise et des réserves obligatoires constituées impartageables ;
6. Les valeurs de solidarité en interne et avec la société, l'égalité, la citoyenneté, la cohésion sociale, la justice, l'équité, et la responsabilité individuelle et sociale partagée.

On en déduit que cette délimitation conceptuelle inclusive de l'ESS est structurée autour de trois assises.

Assise I : Activités économiques

L'ensemble des activités économiques

de production, de transformation, de distribution, d'échange et de consommation de biens ou de services

Assise II : Principes autour de la primauté de l'être humain et de la finalité sociale sur le capital

Indépendance
à l'égard des
pouvoirs publics

**Liberté
d'adhésion et de
retrait**

« Lucrativité » limitée
Répartition limitée des bénéfices,
réinvestissement de la plus grande
part des bénéfices nets
pour le maintien ou le développement
de l'entreprise et des réserves obligatoires
constituées impartageables

Des principes de gestion
autonome, transparente, et
démocratique selon la règle une
personne, une voix

Des valeurs éthiques
Solidarité, égalité, citoyenneté,
responsabilité et cohésion sociale

Assise III : Les entreprises de l'ESS : Des personnes morales de droit privé

3 formes « Statutaires »

Coopératives

Mutuelles

Associations

**Toute entité juridique qui cumule et respecte les
critères de la loi**

⁸ Au sujet de la nature juridique des coopératives et des mutuelles, la jurisprudence du tribunal administratif tunisien a constamment admis que :

Des personnes morales de droit privé. Les acteurs de l'ESS sont des personnes morales de droit privé constituées par un groupement de personnes organisées en vue d'un intérêt collectif. De cette caractéristique, trois types d'entités sont exclus du périmètre conceptuel de l'entreprise sociale et solidaire. D'abord, les **personnes physiques**⁹ et l'**entreprise individuelle** échappent au concept de l'entreprise sociale et solidaire. Ensuite, une entreprise informelle, non reconnue par les règles de droit en vigueur, ne saurait constituer une entreprise sociale. L'ESS est un secteur formel. Enfin, les **personnes morales de droit public**¹⁰ ne peuvent pas exercer une activité d'ESS. De même, les entités de l'ESS ne font pas partie du secteur public.

Deux types d'entreprises. Sur la base du principe de la "lucrativité" limitée, les entreprises sociales et solidaires sont classées en deux types. D'une part, les organisations caractérisées par une obligation absolue de non-distribution des bénéfices. C'est le cas des mutuelles régies par le décret de 1954 et des associations. D'autre part, les organisations ayant le droit de distribuer des bénéfices. C'est le cas des coopératives et des sociétés d'assurance à forme mutuelle. Pour ces dernières, elles sont tenues par l'obligation d'une répartition limitée des bénéfices, et ce,

dans un objectif d'éviter un comportement visant à la maximisation du profit au détriment de la primauté de l'être humain et de l'utilité sociale sur le capital¹¹.

Trois grandes familles d'acteurs. En Tunisie l'ESS est composée de trois grandes familles qui en constituent l'épine dorsale du secteur, à savoir les coopératives, les mutuelles et les associations. Les coopératives, dont la quasi-totalité sont dans le secteur agricole, regroupent, les unités coopératives de production agricole (UCPA) et les sociétés mutuelles de service agricole (SMSA). Les associations cumulent celles régies par le droit commun et celles à statuts particuliers : les associations de micro finance (AMF) et les groupements de développement agricole et de la pêche (GDAP). Les Mutuelles prennent deux formes : les mutuelles régies par le décret de 1954 et les sociétés d'assurance à forme mutuelle. La fondation, n'existe pas dans le système juridique tunisien. De l'ensemble de ces entités, la coopérative est l'expression la plus achevée de l'ESS. Par la coopération, un groupe d'individus peut mettre en place tout un système économique et social permettant de répondre à la majorité des besoins de la personne humaine : activités de production, de service, partage de profits entre les adhérents, création de banques, sécurité sociale, services culturels, éducation, enseignement, santé, etc.

⁹ Toutefois en Équateur, la loi organique sur l'économie populaire et solidaire dispose que toute personne physique ou morale et toutes les formes d'organisation forment l'économie populaire et solidaire.

¹⁰ L'État, les collectivités locales et les établissements publics.

¹¹ Laurent Gardin, Les entreprises sociales, <http://www.journaldumauss.net/?Les-entreprises-sociales> .

III. Quelle est aujourd'hui la place de l'ESS en Tunisie ?

En Tunisie, l'ESS demeure marginale. Elle ne représente que 0,6 % de la population active occupée et au mieux 1 % du PIB. L'ESS, en tant que secteur au sens propre du terme, n'existe pas et ce, pour trois raisons évidentes. D'abord, aucune entité ne répond à l'ensemble des critères de l'ESS. Les coopératives, les mutuelles et les associations constituent 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, de cadre institutionnel, de système statistique et d'un système de financement.

A. Un positionnement sectoriel hétéroclite

Des acteurs hétérogènes et fragmentaires. Les acteurs de l'ESS obéissent à des logiques économiques variées. Certains sont totalement insérés dans le marché et sont en concurrence avec les acteurs du secteur privé, tout en portant des valeurs de coopération et de solidarité. C'est le cas des SMSA et des coopératives du secteur agricole. D'autres, dépendent étroitement de l'État qui finance les missions de service public qui leur ont été mandatées. C'est le cas des SMSA céréalières, des associations de micro finance et des associations partenaires des ministères des affaires sociales et de l'emploi telle que l'UTSS. Ainsi, on est en présence d'acteurs profondément hétérogènes par la logique économique à laquelle ils obéissent, par la diversité des intérêts qu'ils servent et des biens et services

qu'ils proposent. Certains acteurs ont pour objectif de rendre des services à leurs adhérents associés : c'est le cas des mutuelles, mais aussi d'un grand nombre d'associations, culturelles par exemple. D'autres acteurs, ont pour objet de rendre des services aussi bien à des usagers qu'à leurs membres. C'est le cas des coopératives agricoles et de toutes les associations prestataires de services dans le domaine de la charité et du développement économique social et éducatif. Il en va de même dans l'organisation de chaque acteur. Le mode des coopératives agricoles, par exemple, regroupe de petites SMSA de services agricoles, essentiellement de collecte et d'approvisionnement pour le maintien et la survie des petits exploitants et de grandes coopératives de service ou d'exploitation comme la COCEBLE, principal acteur de la collecte des céréales en Tunisie. Il en va de même dans le secteur mutualiste, où des structures sont clairement liées à l'État, alors que d'autres sont plutôt "semi-étatique" ou même privées. Plus rattachées à l'appareil administratif sont les mutuelles relatives aux corps des forces de sécurité nationale, de la douane, des magistrats et de la défense nationale qui se présentent comme des personnes publiques. Faut-il ajouter que le marché des assurances tunisien comporte deux sociétés d'assurance à forme mutuelle qui capitalisent près de 10 % du chiffre d'affaire du marché assurantiel et emploient près de 23 % de l'ensemble des effectifs salariés.

Des acteurs placés sous signe de l'instrumentalisation. Certaines initiatives portées par les organisations de l'économie sociale et solidaire ont vocation à être instrumentalisées par l'État, dans la mesure où elles se

réduisent à un simple dispositif des politiques publiques. Leur contribution à la transformation sociale du pays est alors très faible, quand elles ne contribuent pas à la freiner. C'est le cas d'une partie des associations qui travaillent dans les domaines de solidarité sociale, de microcrédit, de service économique et de développement local ou même de l'emploi. Ces organisations apparaissent, bien souvent, comme de simples sous-traitants de politiques publiques décidées en dehors d'elles. Cette tendance à l'instrumentalisation ne se limite pas au secteur associatif. On l'observe, également, dans le secteur agricole avec les SMSA centrales céréalières, qui collectent au profit de l'Office des céréales près de 40 % du volume de la production (CGCC et COCEBLE) et qui assurent la totalité de la production de semences céréalières au profit des agriculteurs (la CCSPS et la COCEM). Des acteurs qui ont contribué, certes, à contrecarrer l'ascension des collecteurs privés, mais dont on sait combien ils sont encadrés par le Ministère de l'agriculture non seulement par des dispositions de tutelle¹², mais aussi par leur dépendance financière.

B. Une faible dynamique de création d'emplois

Le rythme de création d'organisations semble s'accélérer ces dernières années dans l'ESS, surtout pour les associations. Le secteur associatif en compte en moyenne 1673 de plus chaque année sur la période 2011-2016 contre 248 sur la période précédente (1995-2010). Les SMSA de base et les GDAP se sont faiblement développés : sur la période 2011-2015 le

nombre de SMSA de base a augmenté de 85 unités, celui des SMSA centrales de 2 seulement. La création de mutuelles semble stagner également.

La plupart des établissements de l'ESS comptent moins de 10 salariés : plus de la moitié des SMSA de base (54,5 %), qui recourent à l'emploi de professionnels, emploient seulement 1 à 10 salariés et 70 % d'entre elles emploient moins de 20 salariés. Pour les associations la situation est plus critique. On ne dispose pas de données sur les effectifs salariés par association, mais selon les responsables de quelques unes que nous avons rencontrées¹³, tout donne à penser qu'elles fonctionnent à partir du travail bénévole et de très petits budgets. Les associations employeuses comptent, à la limite, un ou deux emplois salariés, ce qui peut donner l'image d'une économie exclusivement constituée de petites structures de proximité. Comparée au reste de l'économie privée, l'ESS compte relativement plus d'établissements de taille moyenne et moins de micro et petites entreprises¹⁴. Les organisations comptant plus de 50 salariés sont relativement peu nombreuses, mais emploient un nombre assez important des salariés.

La population active occupée par le secteur est de l'ordre de 21 mille emplois, soit environ 0,5 % de l'ensemble de la population active occupée. Le seul secteur associatif compte 12 368 emplois salarié, soit 58 %, auquel il conviendrait d'ajouter le volume du travail bénévole. Pour leur part, les coopératives agricoles emploient près de 4900 salariés, soit 2,7 % de l'ensemble de l'emploi salarié agricole.

¹² La direction est toujours assurée par des fonctionnaires détachés du ministère.

¹³ A Tunis, Médenine, Djerba, Le Kef, Sidi Bou Zid, Monastir, Nabeul, etc.

¹⁴ Selon le répertoire national des entreprises 86 % du secteur privé est composé d'entreprise unipersonnelle, 12 % de micro-entreprises (2 à 10 salariés), 1,6 % de petites entreprises (11 à 100 salariés) et 0,4 % de grandes entreprises (plus de 100 salariés).

Nombre des salariés dans l'ensemble des acteurs de l'ESS							
	Associations	SMSA		Coopératives	GDAP	Mutuelles	Ensemble ESS
		Base	Centrale	UCPA			
Nombre d'établissement	19 154	220 actives	14	18	2 900	48	22 350
Nombre de salariés	12 368 ¹⁵	2 530	1 680	700	3 880	nd	> 21 158
Rémunération (en MD)	10,8	nd	24,5	nd	nd	nd	> 35
Salariés/organisation	0,6	11,5	120	39	1,3		0,9
Rémunération/salarié (en DT)	873		14 583				1 654

C. Un poids économique faible : 0,6 % de la population active occupée et au mieux 1 % du PIB

En 2015, la valeur ajoutée des « services fournis par les organisations associatives » a été estimée à 100 millions de dinars (MD). Cela équivaut à 0,1 % du PIB de la Tunisie. Dans ce poste « services fournis par les organisations associatives », sont prises en compte non seulement les associations soumises au décret-loi de 2011, mais aussi les associations spécifiques telles que les organisations sportives et les GDAP. Pour les coopératives (SMSA de base, SMSA centrale et UCPA), le chiffre d'affaires total s'est établi à 828 MD, soit près de 0,9 % du PIB. Pour leur part, les mutuelles ont réalisé un chiffre d'affaires (cotisations acquises brutes) de 48 million DT, soit 0,05 % du PIB. Au total, si on approxime la contribution au PIB par le chiffre d'affaires, la contribution totale du secteur de l'ESS au PIB serait au mieux de 1 %.

En termes d'emploi, l'ESS représente 0,6 % de la population active occupée soit quelques 21 mille emplois, dont 58 % par les associations. Le seul secteur associatif compte 12 368 emplois salariés, auquel il conviendrait d'ajouter le volume du travail bénévole, si l'on voulait avoir une estimation du poids économique réel, en termes de force de travail et de capacité de production de services. Pour leur part, les coopératives agricoles emploient près de 4900 salariés, soit 2,7 % de l'ensemble de l'emploi salarié agricole.

D. Les défis majeurs sont d'ordre institutionnel et juridique

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

¹⁵ En 2015, on compte, près de 8119 associations patentées dont 1129 sont affiliées à la CNSS et ont recours de façon régulière ou partielle à l'emploi salarié.

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.

L'ESS est diffuse dans tous les ministères et les structures publiques sous tutelle sans exception.

Tous les ministères collaborent, d'une façon ou d'une autre, avec les associations. Certains ministères croient que le secteur leur revient de droit ou bien tout simplement qu'ils représentent son noyau central : 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 chargé de la relation avec le parlement et la société civile, le ministère des finances, etc. Souvent, au sein d'un même ministère, la gestion des dossiers portant sur les acteurs de l'ESS est éparpillée entre plusieurs départements sans aucune ligne de conduite.

L'ESS est accablée par la bureaucratie administrative.

L'un des critères existentiels de l'entreprise sociale et solidaire, celui de son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, échappe à plusieurs entités du secteur, particulièrement au niveau du secteur agricole. Au nom du contrôle de tutelle exercé par le gouverneur sur les SMSA de base ou par le ministre de l'agriculture et celui

des finances sur les SMSA centrales, la coopérative subit une ingérence de l'administration publique dans sa gestion interne. Le contrôle de tutelle est exercé selon les mêmes mécanismes que celui exercé sur les établissements publics décentralisés. Placée en situation de cogestion, la SMSA est en réalité un corps hybride semi administratif semi privé. Quant aux UCPA exploitant des terres domaniales agricoles, elles demeurent sous la contrainte administrative mettant en cause leur indépendance et même leur pérennité. Elles s'apparentent à un prolongement du pouvoir public et répondent mal au concept de la coopération et aux exigences élémentaires de l'ESS. En 1990, les UCPA exploitant 173,520 hectares des terres domaniales, soit près de 35 % de l'ensemble des terres domaniales, étaient au nombre de 177. À l'époque, le secteur coopératif des terres domaniales comporte 4,745 coopérateurs à côté de 262 employés permanents et 831 cadres techniques et agents administratifs. Aujourd'hui, il n'en reste que 18 réparties sur 16 milles hectares en raison d'une décision administrative. En effet, les pouvoirs politiques ont pris la décision de maintenir les coopératives en état de souffrance jusqu'à leur effondrement et substituer les unités en bon état par des sociétés de mise en valeur et de développement agricoles (SMVD). Cette décision de privatisation agressive, suivie d'une pratique des portes fermées à l'encontre des coopératives¹⁶, avait pour conséquence le démantèlement progressif du tissu coopératif exploitant des terres domaniales.

¹⁶ Pas de nouveaux coopérateurs et pas de crédits bancaires.

Libérer les entreprises de l'ESS de la bureaucratie administrative

On ne peut en aucune manière construire un secteur unifié et démocratique et maintenir en même temps un arsenal institutionnel fragmenté et bureaucratique. Par les valeurs de démocratie, de citoyenneté et du bien-être, par ses vertus d'innovation, de flexibilité et de dynamisme, l'ESS répugne le concept traditionnel d'une machine administrative hiérarchisée, centralisée et lourde. Ce modèle entrave non seulement la croissance de l'ESS, mais aussi sa naissance même. On en déduit que :

La naissance et la croissance de l'ESS impliquent qu'elle soit libérée du modèle classique dans la perspective d'une administration de développement moins bureaucratique

Les contraintes juridiques sont multiples. Il n'existe aucun texte fédérateur de l'ensemble des composantes de l'ESS. Les textes relatifs aux coopératives, aux associations et aux mutuelles sont loin d'être homogènes et ne forment pas un ensemble intelligible, cohérent et adapté aux nouvelles mutations économiques et sociales du pays. Aucun texte juridique relatif à ces acteurs ne s'inscrit pleinement dans le cadre des critères de l'ESS. Le secteur en tant que système juridique n'existe pas encore en droit tunisien. Les trois décrets gouvernementaux¹⁷ qui ont mentionné l'expression "économie sociale ou solidaire" et "économie sociale et solidaire" n'ont pas défini les critères qui forgent l'identité conceptuelle de cette institution juridique.

L'ESS subit des initiatives de réformes juridiques morcelées. Chaque structure publique a lancé une initiative de réforme juridique d'un morceau de l'ESS. Les initiatives sont séparées et ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un projet d'ensemble cohérent et d'une stratégie globale. Nous pouvons dresser une liste

relativement exhaustive des textes juridiques en cours d'élaboration : une proposition de l'UGTT intitulée "Projet de loi organique relative à l'ESS" ; un nouveau code sur les mutuelles de 192 articles lancé par le ministère des finances qui va se substituer au décret de 1954 sur les mutuelles ; un texte initié par le ministère des affaires sociales pour élaborer une loi créant une nouvelle entité juridique de l'ESS, celle des fondations ; un projet de loi portant modification de la loi n° 2005-94 du 18 octobre 2005 relative aux SMSA ; une initiative menée par le ministère de l'agriculture pour la réforme des UCPA exploitant des terres domaniales et un projet en cours de préparation par le ministère des finances portant restructuration des associations de micro finance.

E. L'absence de données fiables

Le secteur est dépourvu d'un système statistique qui produit des données précises et fiables. Les données disponibles dans les institutions de tutelles sont disparates, incomplètes et incohérentes. En l'absence

¹⁷ Articles 19 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 bénéfice et article 12 bis nouveau et article 23 quater tels que ajoutés respectivement par le décret gouvernemental n° 2014-2904 du 30 juillet 2014, JORT, n° 65, p. 2049 et le décret gouvernemental n°2016-904 du 27 juillet 2016, JORT n° 63, p. 2405.

d'un système statistique, le gouvernement est dans l'incapacité d'élaborer des politiques publiques dans ce domaine. Lors de notre mission, nous avons rencontré d'énormes difficultés pour mesurer la contribution du secteur dans la création de la richesse et de l'emploi. Nos tentatives restent très approximatives et les données avancées dans certains rapports n'ont pas de justification. L'invisibilité statistique de l'ESS est une conséquence de l'absence d'un compte satellite intégré au sein du Système National de Statistiques (SNS). Ce compte constitue le socle premier pour la visibilité du secteur et l'approfondissement des analyses sur les dynamiques de chacune des filières de l'ESS.

F. L'absence de structures de financement dédiées au secteur, facteur limitant le développement du secteur

En Tunisie, l'accès des PME au financement est difficile.

La situation est plus aggravée pour les acteurs de l'ESS du fait de leur précarité et de leur manque de visibilité auprès des institutions bancaires et financières. L'entrepreneuriat dans l'ESS demeure méconnu dans les circuits classiques de financement. L'offre de services en direction des associations ou des coopératives est totalement absente pour toutes les banques et les institutions financières, y compris les SA de micro finance et la BTS. L'absence d'un secteur structuré de l'ESS et la méconnaissance de ses principes et de ses valeurs ainsi que la fragilité de ses acteurs expliquent, en grande partie, leur difficulté d'accéder au financement. Cinq types de difficultés peuvent être soulignés : des ressources propres très faibles ou quasi absentes, des restrictions sévères aux crédits bancaires, des systèmes de microcrédits dont les prestations sont limitées aux seules personnes physiques, un soutien public en baisse et un financement externes volatile et aléatoire.

IV. Que faire face aux multiples contraintes et blocages ?

Deux voies sont possibles : se contenter de bonnes intentions en poursuivant la politique "d'assistanat", ou bien fonder un secteur créateur de richesse, d'emploi et de cohésion sociale.

A. Première approche : Prolonger le présent avec toujours de bonnes intentions, des acteurs peu efficaces, des appuis étrangers faiblement coordonnés et impacts très limités

La politique actuelle à l'égard des acteurs de l'ESS consiste à offrir une assistance technique et financière aux entités de l'ESS par les divers départements administratifs et par les bailleurs de fonds étrangers. Les différentes initiatives, si ambitieuses qu'elles soient, ne modifient pas la donne et accentuent l'invisibilité du secteur.

1. Un appui coûteux et peu efficace par les administrations publiques

Le ministère de l'agriculture atteste le mieux de cet état. Plusieurs directions interviennent sans le savoir clairement : la direction générale du financement des investissements et des organismes professionnels (DGFIOP) ; le bureau de restructuration des terres domaniales agricoles ; la Direction Générale du Génie Rural et de l'Exploitation des Eaux ; la direction générale des forêts ; le bureau d'appui à la femme rurale. Il importe de mettre aussi l'accent sur la variabilité des structures publiques, de suivi et de contrôle des acteurs de l'ESS. L'évaluation est quasi absente. En

l'absence d'un organisme fédérateur qui les chapote, ces structures exercent leurs missions sans coordination.

Au niveau des associations, on trouve deux directions : la direction du suivi des associations à la direction générale des associations et des partis politiques rattachée à la présidence du gouvernement et le centre IFEDA, établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle de la présidence du gouvernement. Aux termes de l'article 2 du décret susvisé, le centre IFEDA est investi d'un arsenal de missions. Toutefois, le centre ne dispose pas de moyens pour les conduire. Il ne dispose même pas d'une base de données vivante et fiable sur les associations. Pour les GDAP, qui sont aussi des associations, ils relèvent du ministère de l'agriculture. Quant aux AMF, elles sont soumises au contrôle de l'Autorité de Contrôle de la Micro finance (ACM). Aux termes du décret-loi n°2011-117, l'AMF est indépendante dans l'exercice de ses fonctions et bénéficie de toutes les prérogatives de contrôle, de suivi et de régulation du marché de la micro finance. Toutefois, dans la pratique, l'AMF fonctionne sous le regard du ministère des finances ; certaines décisions ne sont prises qu'après autorisation du ministère.

Les mutuelles relèvent du Comité Général des Assurances (CGA) qui assure notamment le contrôle et le suivi des entreprises des assurances et des professions liées au secteur y compris les sociétés d'assurance à forme mutuelle ainsi que le contrôle de l'activité des mutuelles régies par le décret de 1954 et l'approbation de leurs statuts.

À côté de ces structures, chaque ministère possède **des départements** qui exercent une mission d'encadrement et de partenariat avec les acteurs de l'ESS et détiennent un droit de regard sur leurs activités. Les exemples sont nombreux. On peut citer, à titre d'illustration, la direction de la micro finance rattachée à la direction générale du financement relevant du ministère des finances et la direction générale de la promotion sociale relevant du ministère des affaires sociales. Cette dernière a pour mission l'encadrement, le suivi et le contrôle technique et financier des associations investies de l'exécution de projets de sécurité et d'encadrement sociaux en partenariat avec le ministère. On peut avancer aussi l'exemple de la direction générale de la promotion de l'emploi appartenant au ministère de l'emploi et de la

formation professionnelle ou celui de l'agence nationale de l'emploi et du travail indépendant (ANETI).

2. Un appui par les bailleurs de fonds couteux, fragile avec un faible rendement économique et social

Plusieurs bailleurs de fonds manifestent leur disposition à venir en aide aux acteurs de l'ESS particulièrement aux associations surtout dans les régions du sud, du centre ouest et du nord ouest. Toutefois, leurs actions ne cadrent pas avec l'économie sociale et solidaire, sont très couteuses et leur impact économique social est faible¹⁸.

B. Deuxième approche : Fonder un troisième secteur créateur de richesse, d'emploi et de cohésion sociale

La politique actuelle d'assistance vise à corriger les défaillances fonctionnelles des acteurs par la mise en œuvre de mesures d'accompagnement. Elle tend à résoudre les effets du problème, à guérir les symptômes, sans pour autant traiter l'origine des blocages. Au fond, l'ESS est confrontée à des défaillances structurelles qui entravent l'existence même d'un tiers secteur. Ce qui implique la mise en place d'une stratégie nationale de fondation et de développement d'une nouvelle économie créatrice de richesse, d'emploi et de cohésion sociale.

¹⁸ Cf. infra, composante 3, p.11.

V. Vers une stratégie nationale de développement de l'ESS appropriée et mise en œuvre par tous les acteurs

La vision ne saurait constituer l'ambition nationale si elle n'est pas accompagnée par une forte volonté politique et une action de reconnaissance officielle capable de mettre en œuvre une stratégie articulée en termes de principes, d'objectifs, de composantes stratégiques et d'actions accompagnatrices.

A. La bonne volonté ne suffit pas, une action de reconnaissance officielle de l'ESS s'impose

L'une des difficultés majeures à la fondation et au développement du secteur de l'ESS, réside dans le manque de visibilité du rôle qu'il est appelé à jouer dans la société. Contrairement à une vision restrictive qui le limitait à un rôle strictement palliatif ou transitoire, le secteur doit s'affirmer, de plus en plus, comme un choix avec des objectifs propres, des structures propres et un rôle clair dans les rapports socio-économiques structurant la société. En droit Européen, l'Espagne, la France, le Portugal, la Belgique, l'Irlande et la Grèce sont les pays où le concept de l'ESS jouit d'une reconnaissance maximale auprès des autorités publiques, du monde universitaire et scientifique, ainsi qu'auprès des opérateurs du secteur. L'Espagne est le pays à forte tradition d'économie sociale où les coopératives, les associations et les fondations sont mentionnées dans la Constitution. C'est le premier pays européen à avoir voté une loi cadre sur l'économie sociale¹⁹. Son objectif

principal est de mettre un terme à l'invisibilité institutionnelle qui faisait obstacle à la croissance du secteur. Ainsi, il apparaît que la première étape d'une telle démarche est la reconnaissance politique du secteur. Cela implique :

- **Une reconnaissance du concept** principalement par la reconnaissance, de son approche "d'entreprendre différemment" et par l'intégration de la dimension de l'"économie sociale et solidaire", en termes d'utilité sociale ;
- **Une reconnaissance juridique** en élaborant le cadre juridique fixant des règles claires régissant les entités de l'économie sociale. Ce cadre doit être en conformité avec les principes et les valeurs de la nouvelle Constitution telles que la liberté, la démocratie, la dignité, la justice sociale tout en précisant le concept de l'ESS, ses principes, ses moyens d'action et les voies de son développement. Il aura pour rôle de définir clairement et d'une façon opérationnelle le secteur de l'ESS, ses principes et outils de son intervention et les moyens nécessaires pour le développement de ses structures. Il devrait, également, favoriser l'ouverture du secteur sur l'environnement international ;
- **Une reconnaissance statistique.** Tenant compte du principe "ce qui n'est pas compté n'est pas visible", l'État se doit de soutenir la création de

¹⁹ Une loi pertinente et courte de 9 articles.

registres nationaux et des comptes satellites pour le secteur afin de produire des données quantitatives précises et fiables nécessaires pour suivre la contribution du secteur à la création de la richesse et l'emploi ;

- **Une reconnaissance de l'ESS comme secteur pouvant contribuer à la réalisation des objectifs** du plan 2016-2020 dont les deux principaux piliers sont : a) un pilier économique qui doit préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance et qui met l'accent sur une croissance inclusive durable et sur l'emploi et b) un pilier social qui doit permettre d'améliorer sensiblement le modèle social en apportant un soutien aux personnes en situation de fragilité économique ou sociale avec une cohésion économique, sociale, territoriale et environnementale et une lutte contre l'exclusion sociale ;
- **Une reconnaissance comme une réponse possible à certains enjeux économiques et sociaux** des régions et une mise en valeur des potentiels économiques du territoire. En Tunisie, les choix économiques, depuis les années quatre-vingt-dix, placent les régions dans la seule logique de compétition. Celles-ci sont considérées comme des acteurs économiques devant mettre en avant leurs avantages comparatifs et concurrentiels pour attirer et développer les activités économiques. Les notions d'attractivité et de compétitivité territoriales deviennent alors stratégiques et conditionnent les politiques économiques conduites aux niveaux local, régional et national. Dans une approche de l'économie sociale et solidaire, les acteurs du secteur possèdent un ancrage territorial et sont parfaitement insérés dans les territoires. Sur cette base, il devient possible d'admettre que les

organisations de l'ESS sont en mesure de produire des effets positifs pour le territoire dans son ensemble et conditionner son processus de développement. Cet apport des acteurs de l'ESS peut être envisagé aussi bien sous l'angle de la production de richesses que sous celui de la satisfaction des besoins des populations. Loin d'exclure l'insertion de la région dans son environnement national et international, cette approche la renforce.

B. Trois grands objectifs de la stratégie : bâtir un troisième secteur, contribuer au développement durable et réduire la vulnérabilité socio-économique des populations

La Tunisie est confrontée à une période de transition avec des difficultés économiques et sociales faiblement maîtrisées. La vertu essentielle de l'ESS est, non seulement, sa capacité de résister à ces difficultés, mais aussi et surtout, de se développer en périodes de crise. La raison est évidente : toute défaillance des deux secteurs public ou privé constitue pour l'ESS une opportunité d'investissement. Ce tiers secteur intervient pour investir les failles du secteur public et du secteur privé. L'ESS est par définition un secteur porteur. Pour cela, elle doit être située dans une stratégie nationale pour sortir de sa marginalité et apporter des solutions au chômage, à la pauvreté, à l'exclusion sociale et à la disparité régionale. **Le premier objectif** à atteindre par la mise en œuvre de la présente stratégie est d'ordre politique. **Bâtir un troisième secteur**, c'est instituer une troisième forme de gestion de la chose publique. Cet objectif ambitionne la stabilité politique, devenue elle-même, une demande sociale. Au lieu de revendiquer l'emploi dans le secteur public et des investissements privés, les citoyens prennent la responsabilité en main pour créer leur propre richesse dans les territoires à

travers des entités démocratiques d'utilité sociale. Le rôle des pouvoirs publics est de mettre en place les assises du secteur et de favoriser les conditions de sa croissance. **Le deuxième objectif** est de concourir à un développement durable et territorial intégré à travers des projets innovant qui exploitent les potentialités locales. Le troisième objectif est de lutter contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale par la création des conditions de vie digne et des emplois décents.

C. Deux principes guideront la stratégie

Le secteur est appelé à créer la valeur et l'emploi ; valoriser l'ensemble du potentiel local, corriger les déséquilibres régionaux et promouvoir un développement plus solidaire. Pour pouvoir accomplir ces tâches, deux principes sont à respecter.

L'efficacité économique. La stratégie doit s'inscrire dans la logique de l'efficacité économique, et ce pour avoir une chance de réussir et perdurer. L'efficacité économique, dans le cadre d'une optimisation des ressources publiques et la mobilisation du capital privé pour créer davantage de richesse et d'emplois, est une condition nécessaire. Le développement solidaire devrait s'appuyer sur les forces économiques du marché qui lui confèrent l'efficacité requise et la pérennité. Pour répondre à leur mission d'organisations à utilité sociale, les acteurs de l'ESS, particulièrement les associations font appel principalement aux subventions publiques et extérieures, le bénévolat ou rarement aux recettes issues d'activités économiques. Dans ces conditions, le modèle associatif, en Tunisie, est bien fragile pour deux principales raisons : la constante baisse des subventions publiques et la volatilité du financement extérieur. Cette situation n'est nullement viable. Les acteurs, pour ne pas perdre leur capacité d'innovation sociale et pour durer,

doivent chercher d'autres ressources de financements en développant des recettes de nature économique par la production de biens et services marchands concurrentiels.

La cohésion sociale et la solidarité. La croissance et l'efficacité économique doivent avoir pour finalité l'amélioration des conditions de vie des Tunisiens, la cohésion sociale et la solidarité. Tout au long de l'Histoire tunisienne, la quête du développement solidaire a été une constante qui n'a pas plié devant les difficultés qui ont pu se dresser à différentes occasions. Ni l'extrême faiblesse des ressources du début de l'État indépendant ni les tendances libérales qui ont commencé à dominer depuis longtemps ni la rigueur du plan d'ajustement structurel des années quatre-vingt, n'ont mis fin au développement solidaire invariable. Enfin, le souffle nouveau qui s'est instauré depuis la Révolution a redonné de la vigueur à cet élan, en dépit des difficultés aigues que traversent les finances publiques. L'ESS n'échappe pas à cette vision constante comme en témoigne le nombre, en croissance continue, d'associations qui s'est manifesté depuis 2011. Elle est, par définition, innovatrice puisqu'elle cherche habituellement à offrir des produits ou des services en vue de répondre à des besoins ou à des aspirations non satisfaites par le marché ou l'État. Le but est d'apporter un soutien aux personnes en situation de fragilité économique ou sociale, de contribuer à la lutte contre les exclusions et inégalités, et de concourir au développement durable.

D. Sept composantes de la stratégie

On l'a déjà souligné dans ce rapport, le secteur de l'ESS n'existe pas et ce, pour trois raisons. D'abord, aucune entité ne répond à l'ensemble des critères de l'Économie sociale et solidaire. Ensuite, l'économie sociale et

solidaire 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, de cadre institutionnel, de système statistique et d'un système de financement. Dès lors, la création du secteur implique l'installation de quatre piliers sur lesquels repose le secteur.

Les quatre piliers de fondation du secteur. Le premier pilier est la **mise en place d'une structure** en mesure de fonder le secteur et de veiller à son développement. Ce cadre aura pour mission de fédérer l'ensemble des morceaux de l'ESS et les conduire dans une politique globale et unifiée, d'implanter le secteur et d'assurer sa croissance. **Le second pilier** est la mise en place **du cadre juridique**. En Tunisie, les textes juridiques, imposés au coup par coup sans réflexion d'ensemble, n'ont pas été élaborés dans un but de créer un secteur. Force, est de relever une absence du concept d'économie sociale et solidaire en droit tunisien et l'absence totale d'études scientifiques sur le droit de cette économie à cause de l'inexistence de la discipline dans les universités tunisiennes. Jusqu'à aujourd'hui, le monde juridique ignore le concept. Face à cette situation, l'élaboration d'un cadre juridique s'impose comme un pilier d'installation du secteur.

Le troisième pilier est de mettre en place **un système d'informations fiables**. À défaut, le gouvernement est dans l'incapacité d'élaborer des politiques publiques dans ce domaine. L'objectif du plan 2016 - 2020, d'une contribution du secteur de 1,5 % de la population active contre 0,5 % actuellement n'a pas de fondement statistique et ne peut être vérifiée. L'invisibilité statistique du secteur est une conséquence de l'absence d'un

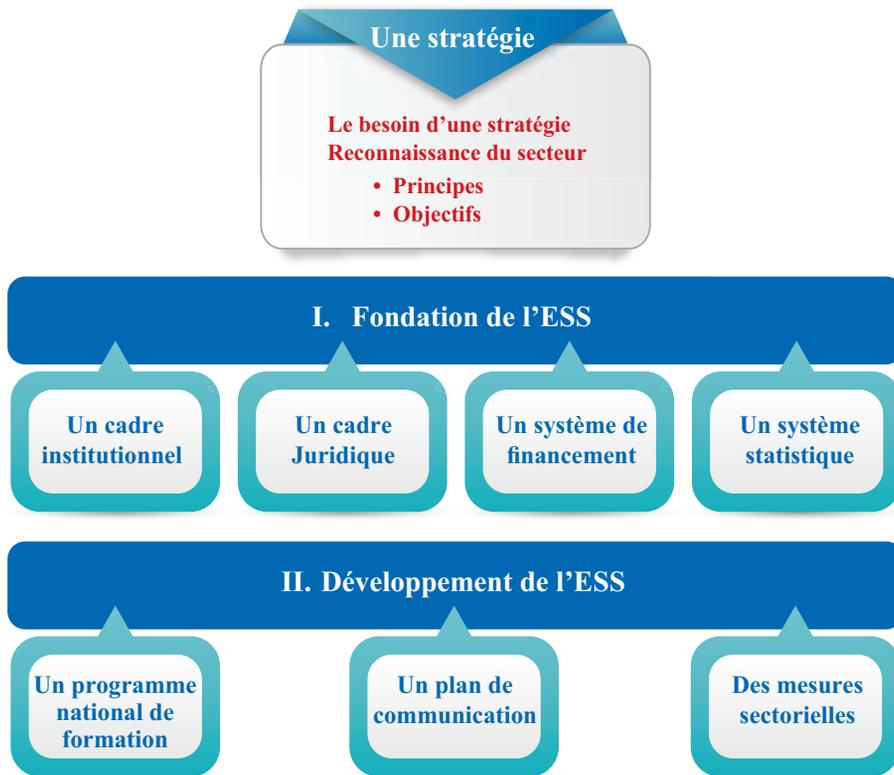
compte satellite intégré au sein du Système National de Statistiques (SNS) qui constitue le socle premier pour garantir la visibilité du secteur et donc son existence économique à côté du secteur public et privé. **Le quatrième pilier** concerne le **système de financement spécifique** au secteur. Certes, le financement n'est pas le seul obstacle dans la création ou le développement des entreprises mais c'est une composante essentielle d'un long processus surtout à la création, des dites entreprises. À défaut de financement, la satisfaction de la demande sociale devient tout simplement impossible. Comme toutes les entreprises, les structures de l'économie sociale et solidaire ont des besoins de financement tout au long de leur cycle de vie pour leur démarrage, leur croissance, leurs besoins d'exploitation et leur trésorerie. L'absence d'un secteur structuré de l'Économie sociale et solidaire et la méconnaissance de ses principes et ses valeurs ainsi que la fragilité de ses acteurs expliquent, en grande partie, leur difficulté d'accéder au financement.

Les trois axes pour le développement du secteur.

Le développement du secteur exige, en premier lieu, la **mise en place d'un programme national de formation du capital humain** dédié au secteur. À cet effet, la relation devrait être très étroite et durable entre les structures de l'ESS et les acteurs de la formation à tous les niveaux. L'objectif est de développer des compétences capables de dynamiser la compétitivité du secteur. En deuxième lieu, il s'agit de concevoir un plan national de communication. Une grande partie des acteurs n'ont jamais entendu parler de l'ESS ; pour ceux qui ont entendu l'expression ou qui ont participé à des événements sur le sujet, le concept de l'ESS et celui de l'entreprise sociale et solidaire ne sont pas clairs et varient d'une personne à une autre. Il en est de même au niveau des administrateurs publics, l'absence d'une compréhension

commune et partagée. Dans ce contexte, un plan de communication et de diffusion de l'information sur le secteur est une condition nécessaire de son développement. Le dernier axe d'intervention pour booster les

potentialités de l'ESS consiste à proposer un arsenal de **mesures sectorielles** en vue de mettre en cohérence les entités de l'ESS en conformité avec toutes les valeurs et principes de l'économie sociale et solidaire.



⁶ Il ressort aussi de l'analyse par sous-piliers que les composantes les plus problématiques demeurent inhérentes à l'égalité des genres et la participation à la croissance.

VI. Pour un plan d'action à forts impacts rapides

A. La fondation de l'ESS

Pilier 1 : Le cadre institutionnel

Mesure 1 : Choix et mise en place de la structure institutionnelle la plus adéquate

Cette mesure nécessite cinq actions successives :

- Action 1 :** Constituer une **cellule de réflexion stratégique** sur le cadre institutionnel dirigée par le gouvernement ;
- Action 2 :** Préparer une **étude détaillée d'impact** des quatre scénarii proposés pour choisir le modèle le plus approprié ;
- Action 3 :** Élaborer un **plan d'action détaillé** sur la mise en place, l'organigramme et l'appui financier du cadre institutionnel ;
- Action 4 :** Rédiger **les textes juridiques** de création et d'application fixant les attributions et les règles d'organisation et de fonctionnement de l'institution ;
- Action 5 :** Mettre en place un **guide** de fonctionnement et des modalités de suivi et d'accompagnement de la structure institutionnelle.

Pilier 2 : Le cadre juridique

Mesure 2 : Création d'un cadre juridique de droit commun sur l'ESS

Pour la mise en œuvre de cette mesure, quatre actions sont recommandées :

- Action 1 :** Constituer une **commission** composée des représentants du gouvernement, des partenaires sociaux et de la société civile ;
- Action 2 :** Engager des **ateliers de formation** pour les membres de la commission ;
- Action 3 :** Trancher sur la **nature** et l'**architecture** du texte ;
- Action 4 :** Engager des **réflexions** chapitre par chapitre et rédiger le texte.

Mesure 3 : Des ajustements à l'initiative de l'UGTT

Pilier 3 : Un système statistique

Mesure 4 : Établissement d'un compte satellite de l'ESS, qui soit cohérent avec le système de comptabilité nationale ;

Mesure 5 : Constitution d'un répertoire national sur les associations (RNA), à l'image du répertoire national sur les entreprises (RNE) élaboré par l'INS ;

Mesure 6 : Installation d'une base de données sur l'ensemble des acteurs de l'ESS.

Pilier 4 : Un système de financement

Mesure 7 : Étude de l'opportunité et la de faisabilité d'une transformation de la BTS en banque dédiée au secteur ;

Mesure 8 : Révision de la fiscalité en vue d'inciter les personnes physiques et morales privées à octroyer des dons aux entreprises du secteur de l'ESS ;

Mesure 9 : Rémunération des prestations des services fournis par les associations ;

Mesure 10 : Organisation des manifestations scientifiques et culturelles payantes ;

Mesure 11 : Faire bénéficier les acteurs du secteur par des ressources humaines sur certains programmes actifs d'emploi tel que Service Civil Volontaire (SCV) ;

Mesure 12 : Élaboration d'une stratégie de coopération internationale au service du secteur ;

Mesure 13 : Étude de l'opportunité et la de faisabilité d'une restructuration du FNG pour développer une garantie qui facilite l'accès des acteurs de l'ESS au financement.

B. Le développement de l'ESS

Axe 1 : Un programme national de formation

Mesure 14 : Développement des thématiques dans les manuels scolaires au niveau de l'enseignement primaire et secondaire, en vue de sensibiliser et introduire les enfants à l'ESS et aux possibilités de prendre part dans la résolution de différentes problématiques sociales et environnementales ;

Mesure 15 : Promotion les valeurs de l'économie sociale et solidaire auprès des étudiants ;

Mesure 16 : Soutien et développement de toutes les initiatives mises en place par les établissements d'enseignement supérieur visant à mieux faire connaître ce modèle économique ;

Mesure 17 : Développement avec les partenaires les formations qui conduisent à des diplômes en lien avec l'économie sociale et solidaire ;

Mesure 18 : Encouragement des thèses et de stages relatifs aux secteurs de l'ESS ;

Mesure 19 : Intégration du droit de l'économie sociale et solidaire dans les établissements de l'enseignement supérieur ;

Mesure 20 : Développement de la recherche afin de faire émerger des projets économiques viables en réponse aux besoins sociaux identifiés en vue de repérer les idées porteuses d'innovation sociale dans les régions et les concrétiser en projets d'ESS ;

Mesure 21 : Amélioration du niveau des compétences des salariés des structures de l'ESS et faciliter ainsi le renforcement de leur qualité de service et donc leur pérennité et leur développement par une politique active de formation ;

Mesure 22 : Organisation des ateliers rassemblant les collectivités territoriales, les acteurs de l'ESS, les universités, les centres de recherche et plus largement les acteurs économiques et la société civile autour des principaux enjeux économiques et sociaux du pays. L'objectif est de créer une réflexion-action collective susceptible de faire émerger des idées/projets, vecteurs d'innovation sociale.

Axe 2 : Un plan de communication

Mesure 23 : Mise en œuvre d'un plan de sensibilisation des jeunes et des étudiants ;

Mesure 24 : Promotion de l'ESS auprès des jeunes et étudiants pour illustrer la pluralité de l'économie sociale et solidaire. L'objectif est de faire valoir l'ESS comme une option professionnelle ;

Mesure 25 : Promotion de l'ESS auprès des potentiels créateurs d'entreprises en vue d'augmenter le taux de création d'entreprises du secteur ;

Mesure 26 : Organisation de campagnes de diffusion et de sensibilisation sur les opportunités des coopératives.

Axe 3 : Des mesures sectorielles

Mesure 27 : Deux ajustements pour assurer la conformité entre le régime général des coopératives et les critères de l'ESS ;

Mesure 28 : Des modifications pour assurer la conformité entre les mutuelles du décret de 1954 et l'entreprise sociale et solidaire ;

Mesure 29 : Des recommandations d'ajustements au texte du projet d'un code sur les mutuelles ;

Mesure 30 : Introduction des critères de l'ESS non prévus par le texte relatif aux associations ;

Mesure 31 : Instauration des mécanismes de contrôle plus efficaces sur la gouvernance des associations ;

Mesure 32 : Adoption d'une disposition législative qui clarifie le rapport de l'association avec la réalisation des bénéfices ;

Mesure 33 : Élaboration d'un cadre législatif pour la fondation ;

Mesure 34 : Création d'une entreprise sociale et solidaire à statut autonome ;

Mesure 35 : Restructuration des organisations agricoles afin de les intégrer pleinement dans le secteur de l'ESS ;

Mesure 36 : Élargissement du champ d'action des coopératives agricoles pour qu'elles agissent sur toute la chaîne de valeur agricole ;

Mesure 37 : Allégement des conditions d'adhésion aux coopératives pour permettre aux petits agriculteurs de se regrouper ;

Mesure 38 : Libéralisation des coopératives agricoles de la dépendance au pouvoir administratif et de la culture de l'assistanat à l'égard des budgets publics ;

Mesure 39 : Création d'organisations d'ESS appropriées au secteur de l'artisanat ;

Mesure 40 : Création d'une cellule rattachée au gouvernement pour démarrer l'opérationnalisation du Plan d'action.

L'étude stratégique sur l'ESS en Tunisie a été élaborée par M. Mohamed Haddar, économiste chef de mission, M. Akram Belhadj Rhouma, juriste expert en planification stratégique et M. Fathi Elachab, socio-économiste. L'équipe a tiré grand profit des multiples consultations, réunions et ateliers organisés, notamment, dans différents départements. Les entretiens ont bénéficié des apports de responsables de l'action publique, de représentants de la société civile, des différents acteurs de l'ESS et d'universitaires. Les experts remercient les membres du comité de pilotage élargi de l'étude pour leurs précieux concours, commentaires et suggestions utiles tout au long des différentes phases de déroulement de l'étude.

Composition du Comité de pilotage national

Institutions	Prénoms et noms
Ministres	Monsieur Fadhel Abdelkefi, Ministre du développement, de l'investissement et de la Coopération Internationale et des Finances par intérim ; Madame Lamia Zribi, ancienne Ministre des finances ; Monsieur Samir Bettaieb, Ministre de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche ; Monsieur Mohamed Trabelsi, Ministre des Affaires Sociales et Monsieur Imed Hammami, Ministre de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.
Directeurs et Chefs de Cabinet	M. Hédi Mekni, ancien Directeur du Cabinet du Chef du Gouvernement ; M. El-Aïd Trabelsi, Directeur du cabinet Ministère des Affaires Sociales et M. Boubaker Karray, Directeur de Cabinet Ministère de l'Agriculture.
Le comité de pilotage	M ^{mes} et M, M. Belgacem AYED Chef du comité général du développement sectoriel et régional et Président de comité de pilotage (MDICI) ; Mongi Elayeb Ancien Président du comité de pilotage (DG-MDICI) ; Mbarka Taleb Directrice générale du secteur de l'enseignement et de la citoyenneté (MDICI) ; Wissem Romdhane Chargé du dossier ESS et Coordinateur de l'étude (MDICI) ; El-Kebir Mdarhri (Représentant Résident Adjoint du PNUD) ; Samia Mansour Hamouda (PNUD) ; Moncef Kouidhi, (PNUD) ; Ahmed Jaafar (Présidence du Gouvernement) ; Mouldi Jandoubi (UGTT) ; Wassila Ayari (UGTT) ; Zied Charfi (UTICA) ; Mongi Saidani (UTAP) ; Makrem Haj Sghaier (UTAP) ; Ali Hnid (UTSS) ; Mohamed ben Mahmoud (PLATESS) ; Rafik Boujdaria (Tunisia for all) ; Mehdi Baccouche (Process Méditerranée) ; Nidhal Ben Cheikh (Ministère des Affaires Sociales) ; Naouel Jabbes (Ministère de l'Agriculture) ; Lotfi Messai (Ministère de l'Agriculture) ; Imed Tebourski (Ministère de l'Agriculture) ; Nejla Ben Abdallah (Ministère des Finances) ; Mohamed Ali Fathallah (Ministère des Finances) ; Saloua Langar (Ministère de la Relation avec le Parlement et la Société Civile) ; Chokri Mezghani (Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement) ; Mongi Hamrouni (Ministère des Affaires Locales et de l'Environnement) ; Sondes Mahfoudh (Ministère de l'Education) ; Bouzid Nsiri (Ministère de l'Education) ; Anissa Ayari (Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) ; Lotfi Ayari (Ministère de la Ministère de la Femme, de la Famille et de l'Enfance) ; Wajih khelifa (Ministère du Tourisme et de l'Artisanat) ; Naceur Brahem (DG-MDICI) ; Alaya ben Cheikh (DG-MDICI) ; Nabila Zribi Sboui (ITCEQ) ; Zeineb Ferchichi (CGDR) ; Chibani Bechir (ODS) ; Ahmed Naddari (ODCO) ; Khaled Khalifa (ODNO) ; Jamel Riahi (Office national de l'artisanat ONA) ; Kamel Behi (INS) ; Seif Ben Sassi (CERES) et Myriam Kefi (Centre IFEDA).



Design et mise en page
YASSO création : Hela Chaouachi
Tél. : 21 865 136
E-mail : yassocreation@gmail.com

