



Ce programme d'appui  
est mis en oeuvre par le



CIHEAM  
UM MONTPELLIER

*Programme d'appui à l'initiative*

ENPARD  
MÉDITERRANÉE



Cette initiative est financée  
par l'Union Européenne



# Les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA) <sup>1</sup> en Tunisie :

## **Cadre juridique et Partenariat Public-SMSA**

**Version finale**

**Rapport préparé par**

**Dr. Akram Belhaj Rhouma**

Enseignant universitaire en droit public

Expert en ESS, en coopératives et en planification stratégique des politiques  
publiques

Juillet 2018

---

<sup>1</sup> Les SMSA constituent des coopératives de services agricoles.

# Préambule

Cette étude, commanditée par le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP), a été réalisée par M. Akram Belhaj Rhouma dans le cadre du programme d'appui à l'Initiative ENPARD Méditerranée, financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par le CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier. Son contenu et les analyses qui y sont développées relèvent de la seule responsabilité de son auteur et ne peuvent en aucun cas être considérés comme reflétant l'avis de l'Union européenne.

Cette étude a été pilotée par la Direction Générale des Études et du Développement Agricole (DGEDA), la Direction Générale du Financement, des Investissements et des Organismes Professionnels (DGFIOP) et le CIHEAM-Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier. Elle a bénéficié, tout au long de sa réalisation, du concours et de l'appui des membres d'un groupe de travail *ad hoc* rassemblant des représentants des principales institutions tunisiennes concernées, dont le MARHP, ainsi que des représentants des organisations de producteurs et du secteur privé.

## Liste des membres du groupe de travail

### Equipe ENPARD

Abderraouf Laajimi, DG, DGFIOP	Jean-Paul PELLISSIER, CIHEAM-IAMM
Zied AHMED, CIHEAM-IAMM	Akram Belhaj RHOUMA, Consultant
Inès Kaabechi, DGFIOP	Lamia Essaafi, DGFIOP
Abdelhalim Guesmi DG, DGEDA	Salem TALBI, DGEDA

### Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche

Khaled Nouisri, CRDA Jendouba	Hanen Guremech, CRDA Mannouba
Habibi Sihem, CRDA Mannouba	Akrimi AICHA
Omrani Soltane, CRDA Mannouba	Mounia chargui Sakkouhi, CRDA Ben Arous
Ezzedine Ben Amor, CRDA Ben Arous	Abid kaabachi, CRDA Ariana
Abdelhamid Idoudi, CRDA Mahdia	Jebahi Rejeb, CRDA Médenine
Faouzia Rouissi, CRDA Zagouan	Kaabi Soumaya, CRDA Tunis
Jaleddine Mehrez, CRDA Nabeul	Ali Mansour, Ingénieur principal MARHP
Narjes Hamrouni, MARHP/Directrice	Chakroun Aida, Administrateur
Mnaffedh Nader, Chef Service, Office céréales	Ben Salem Hassen, OEP
Hanen Abidi Ben Ayed, Sous-directeur, APIA	Touagi Moufida, AVFA
Bédoui Nouredine, CRDA Bizerte	Nouredine Ayadi, APIP, Directeur de la gestion des ports

### Ministère du commerce

Belgacem Mazita, Inspecteur central	Samir Abid, Directeur Général / Unité d'encadrement des investisseurs
Nour Horry	Balhi Yosra, Ministère du commerce

### Ministère de finances

Sahbi Bouchareb, Directeur

### UTAP

Mannai Wafa, Chef Service

## Remerciement

Le consultant, Akram Belhaj Rhouma, a tiré grand profit des multiples visites de terrains et entretiens tenus avec des agriculteurs et des responsables administratifs aux ministères de l'agriculture et du commerce. Nous tenons à les remercier pour leur collaboration et leur engagement. Un remerciement tout particulier s'adresse à :

Liste des personnes ressources et structures consultées	
Institution	Prénom et Nom
1. DGFIOP	M. Abderraouf Laajimi, Directeur général Mme Lamia Saafi, Directrice Mme Ines Kaabechi, Coordinatrice de l'étude
2. CIHEAM-IAMM	M. Jean-Paul Pellissier, Adjoint au directeur du CIHEAM-IAMM M. Zied Ahmed, Administrateur à l'IAMM
3. Cabinet du Ministre de l'agriculture	Mme Naouel Jabbes, Chargée de mission Mme Wassila Ayari, Chargée de mission
4. DGEDA	M. Abdelhalim Gasmi Directeur général M. Salem Talbi, Sous-directeur
5. AVFA	Mme Moufida Touayi, née Fekih, Ingénieur général, Directrice de l'encadrement et de la vulgarisation professionnelle et privée
6. Ministère du commerce	M. Belgacem Mazita, Juriste M. Samir Abid, Directeur général, Unité d'Encadrement des Investisseurs
7. APIA	Mme Hanen Abidi Ben Ayed, Sous-directeur M. Kaïs Ktari, Directeur du service juridique Mme Monia Ben Romdhan, Administratrice générale à la direction centrale d'encadrement et de formation des promoteurs
8. APIP	M. Nouredine Ayadi, Directeur de la gestion des ports M. Achraf Jridi, Chef du Port de la pêche de Zarzis
9. DG PA	M. Ezzeddine Chalghaf, Directeur Général
10. OEP	M. Ridha Lahsoumi, Directeur central M. Salem Dahmen, Directeur Régional de l'OEP Mahdia
11. DG des affaires juridiques et	Mme Imen Derbel, Directrice

foncières

- |   |  |
|---|--|
| <b>12.</b> Bureau de la restructuration des terres domaniales agricoles | M. Ali Adouni, Directeur Général   |
| <b>13.</b> FE (CRDA) Mahdia   | M. Abdelhamid Idoudi   |
| <b>14.</b> Centre de formation agricole El Fjé Médenine                 | M. Salah Zayadi, Directeur   |
| <b>15.</b> GIVLAIT  | Mme Fatma Sahbi, Ingénieur principal   |
| <b>16.</b> SMSA « El Houda » Mahdia                                     | M. Rachid Aroui, Président SMSA Elhouda Mahdia<br>M. Youssef Ben Nasr  |
| <b>17.</b> SMSA « Ennejma » Mahdia                                      | M. Mohamed Sioud, Directeur SMSA Elhouda Mahdia<br>M. Abdelaziz Zragua, Président de la SMSA Ennejma<br><br>M. Salah Chikha, DG de la SMSA Ennejma |
| <b>18.</b> SMS de pêche « Elmasraf » Zrzis                              | M. Issam Abdelhafith, Directeur de la coopérative "El Masref"<br>Mme Emna Bourassine, administratrice  |
| <b>19.</b> SMSA Ennajeh Bni Khadeche                                    | M. Mabrouk Saadaoui, Président de la SMSA  |
| <b>20.</b> SMSA "Al Rouki", Médenine                                    | M. Sadek Kchih, Président de la SMSA<br>M. Hfaïdh Elhadeïf, Ancien fonctionnaire au CRDA Médenine  |
| <b>21.</b> SMSA "Al Intilaka", Zrzis                                    | M. Houcine Dbili, Directeur de la SMSA   |

# Principaux Acronymes

APIA	Agence de Promotion de l'investissement agricole
APIP	Agence des Ports et des Installations de Pêche
Art.	Article
AVFA	Agence de vulgarisation et de la formation agricole
CSC	Code des sociétés commerciales
DGEDA	Direction Générale des Études et du développement Agricole
DGFIOP	Direction générale du Financement et de l'Investissement des Organismes Professionnels
DGPA	Direction générale de la Production Agricole
GDAP	Groupements de développement dans le secteur agricole et de la pêche
MARHP	Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche
OEP	Office de l'Élevage et des Pâturages
SMH	Société Mutuelle des Héliculteurs Tunisiens
SMSA	Société Mutuelle de Services Agricoles
UCPA	Unité coopérative de production agricole

# Table des matières

<b>PREAMBULE</b> .....	<b>2</b>
<b>REMERCIEMENT</b> .....	<b>3</b>
<b>PRINCIPAUX ACRONYMES</b> .....	<b>5</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
I. <b>CONTEXTE</b> .....	9
II. <b>OBJECTIFS</b> .....	9
III. <b>METHODOLOGIE</b> .....	10
<b>CHAPITRE I</b> .....	<b>11</b>
<b>LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DES SMSA</b> .....	<b>11</b>
I. <b>LES PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES REGISSANT LES SMSA</b> .....	11
II. <b>LE CONCEPT DE LA SMSA</b> .....	12
A. <i>La SMSA est une coopérative</i> .....	12
1.    Définition de la coopérative .....	12
2.    Le principe de la double qualité des membres de la coopérative .....	13
3.    La SMSA, une coopérative déguisée .....	13
4.    La SMSA, une coopérative agricole .....	14
B. <i>La SMSA, une entreprise sociale et solidaire</i> .....	14
A. <i>La SMSA, une société à capital et actionnaires variables</i> .....	14
B. <i>Une société "sui generis "</i> .....	15
C. <i>La SMSA : un statut autonome ou un statut particulier ?</i> .....	15
D. <i>La SMSA, un champ d'activités étendu</i> .....	16
1.    La SMSA est habilitée à fournir tous les services .....	16
2.    ... mais, la SMSA pourrait-elle exercer l'activité de production agricole ? .....	17
E. <i>La SMSA exécute un service public</i> .....	17
F. <i>Des SMSA de base et des SMSA centrales</i> .....	18
III. <b>UN DISPOSITIF INCOMPATIBLE AVEC LES ATTENTES DES ACTEURS</b> .....	18
A. <i>L'installation d'un dispositif juridique peu cohérent</i> .....	18
1.    Un régime de coopératives déguisées .....	18
2.    Une politique de zonage pour les SMSA de base .....	19
3.    Une catégorisation SMSA de base / SMSA centrales .....	20
4.    L'intervention excessive de l'appareil administratif .....	20

B.	<i>L'exclusion d'un cadre juridique développé : la loi n°67-4, portant statut général de la coopération</i>	22
1.	Un cadre conceptuel solide	22
a.	Un système de coopératives start-up au service d'une utilité sociale	22
b.	Des principes coopératifs pour la bonne gouvernance de la coopérative	23
2.	Depuis 2001, la coopérative n'est plus soumise à l'agrément administratif	23
3.	Un ordre coopératif cohérent et structuré	24
4.	Les quelques faiblesses du statut général de la coopération	25
	<b>CHAPITRE II</b>	<b>27</b>
	<b>LA TRANSFORMATION ET LA COMMERCIALISATION</b>	<b>27</b>
I.	UN TITRE JURIDIQUE CLAIR	27
II.	... MAIS DIFFICILE A METTRE EN ŒUVRE	27
III.	LES SOLUTIONS PROPOSEES PAR DES AGRICULTEURS ET DES RESPONSABLES ADMINISTRATIFS	28
	<b>CHAPITRE III</b>	<b>33</b>
	<b>LES PARTENARIATS PUBLIC-SMSA</b>	<b>33</b>
I.	LE CONCEPT DE PARTENARIAT PUBLIC-SMSA	33
A.	<i>Il ne s'agit pas de partenariat public-privé (PPP) au sens de la loi n°2015-49</i>	33
B.	<i>La définition proposée</i>	33
1.	Les éléments constitutifs d'un partenariat Public-SMSA	33
2.	Les actes exclus du périmètre conceptuel du Partenariat Public -SMSA	35
II.	FOCUS SUR TROIS EXPERIENCES DE PROJETS DE PARTENARIAT PUBLIC-SMSA	36
A.	<i>L'expérience de l'OEP Mahdia</i>	36
1.	Première activité : La collecte du lait	36
a.	Cadre juridique et positionnement des activités de collecte et de transport du lait frais	36
b.	La conclusion de trois contrats	37
2.	Deuxième activité : Insémination artificielle et identification du cheptel des bovins laitiers	38
3.	Troisième activité : Le contrôle laitier	39
4.	Quatrième activité : Le contrôle du ramassage du lait	39
B.	<i>L'expérience de l'APIP : l'exploitation du domaine des ports de la pêche par des SMSA</i>	40
1.	Présentation du cadre juridique	40
2.	Les modalités d'exploitation du domaine public des ports de la pêche	41
a.	L'occupation temporaire du domaine public des ports	41
b.	La concession	42
c.	L'exploitation des marchés de gros au sein des ports de la pêche	42
3.	Évaluation de l'exploitation des ports par les SMSA à partir de cas pratiques	44
a.	Deux modalités sont utilisées	44

b.	Quelques autorisations d'exploitation du domaine public des ports par des SMSA délivrées par l'APIP ...	45
C.	<i>Un cas récent : L'exploitation d'une unité de transformation et de conditionnement de l'escargot confiée par l'APIA à la Société Mutuelle des Héliciculteurs Tunisiens (SMH)</i> .....	46
1.	Contexte et textes relatifs à la création de l'unité .....	46
2.	Montage du partenariat APIA-SMH .....	47
III.	CONCLUSIONS ET LEÇONS TIREES .....	47
A.	<i>La nécessité de Partenariats Public-SMSA</i> .....	47
B.	<i>Des initiatives hétérogènes</i> .....	48
C.	<i>L'absence d'un système unifié</i> .....	48
D.	<i>La complexité des régimes juridiques</i> .....	48
E.	<i>L'invisibilité conceptuelle</i> .....	49
F.	<i>L'invisibilité statistique</i> .....	49
G.	<i>Problèmes de conformité avec les règles juridiques</i> .....	49
H.	<i>La plupart des partenariats fonctionne moyennant un appui d'une organisation internationale</i> .....	49
I.	<i>Les facteurs du succès des projets de Partenariat Public-SMSA</i> .....	49
	<b>CHAPITRE IV : RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>50</b>
•	AXE I : LIBERER LES COOPERATIVES DES CONTRAINTES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES .....	50
1.	<i>Deux scénarii sur le cadre juridique</i> .....	50
2.	<i>Evaluation "Swot" prévisionnel de chaque scénario</i> .....	51
3.	<i>Une stratégie de communication</i> .....	55
•	AXE 2 : RENFORCER LE PARTENARIAT PUBLIC-SMSA .....	55
1.	<i>Mesure stratégique : Installer un système unifié de partenariat Public-SMSA</i> .....	55
2.	<i>Mesure à court terme : Opérationnaliser les projets concrets de partenariats Public-SMSA proposés par les acteurs coopératifs</i> .....	56
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>60</b>



# Introduction

## I. Contexte

La promotion et l'appui des sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA) est au centre des choix stratégiques de l'État. Les efforts ont été par ailleurs déployés depuis l'indépendance pour rehausser les coopératives agricoles<sup>2</sup> au rang de locomotive du secteur agricole. Toutefois, le bilan de ces entités demeure manifestement mitigé. Le monde des coopératives agricoles regroupe à la fois de petites SMSA à faible compétitivité, essentiellement de collecte et d'approvisionnement pour le maintien et la survie des petits exploitants et de grandes coopératives comme l'UCCV<sup>3</sup> et la Société Mutuelle Centrale du blé, principal acteur de la collecte des céréales en Tunisie. De même, le taux d'adhésion aux SMSA est très faible, soit 5 % de l'ensemble des agriculteurs<sup>4</sup>.

Le problème concerne les SMSA de base qui éprouvent des difficultés à accéder au marché de l'industrialisation et de la commercialisation et ce, malgré le nombre de ces entités. On compte aujourd'hui : 316 SMSA dont 301 de base et 15 centrales<sup>5</sup>. Pourtant, les pouvoirs publics ont mis en place un arsenal de mécanismes d'encadrement, d'incitation et d'accompagnement afin de mobiliser les agriculteurs à se regrouper pour affronter collectivement leurs problèmes et agir sur les différentes phases de la chaîne de valeur agricole et se libérer par conséquent de la logique de l'assistanat des pouvoirs publics. L'objectif étant de transformer ces entités juridiques en de véritables entreprises économiques viables, pérennes, performantes et qui créent de la richesse par ses propres moyens. L'un des outils mis en œuvre est les Partenariats Public-SMSA. Or, malgré la pluralité des initiatives de partenariats, ce mode n'est pas encore conceptualisé. Le défi majeur est d'ordre institutionnel et juridique. La multiplication croissante des textes juridiques, l'éparpillement de l'information juridique, les incertitudes conceptuelles, la faible coordination entre les parties intervenantes et la lourdeur de la machine administrative constituent des facteurs qui entravent la performance des SMSA. C'est dans ce contexte que le Ministère de l'Agriculture des Ressources Hydraulique et de la Pêche (MARHP), en partenariat avec le CIHEAM-IAMM et dans le cadre du programme d'appui à l'Initiative ENPARD, a conduit une étude portant sur le cadre juridique des SMSA et les partenariats Public-SMSA.

## II. Objectifs

La présente étude vise à atteindre trois grands objectifs :

- évaluer le cadre juridique et institutionnel actuel des SMSA et proposer des orientations de réformes qui répondent aux attentes des acteurs ;

---

<sup>2</sup> En matière de coopérative, le droit tunisien institue un régime de droit commun, celui de la loi n°67-4 du 19 janvier 1967 portant statut général de la coopération et deux régimes particuliers dans le secteur agricole : les unités coopératives de production agricole (UCPA) et les SMSA objet de cette étude.

<sup>3</sup> L'Union centrale des coopératives viticoles qui traite environ 80% du volume total de production du secteur viticole.

<sup>4</sup> Selon les estimations du DGFIOF, MARHP, mars 2017.

<sup>5</sup> Chiffre de la DGFIOF.

- identifier les causes de freinages qui entravent les SMSA à accéder au marché de transformation et de commercialisation et proposer des instruments d'appui ;
- conceptualiser, analyser et évaluer les partenariats Public-SMSA et proposer des mesures de renforcement en la matière.

### **III. Méthodologie.**

**Une démarche dialectique.** Nous avons choisi de poursuivre une démarche dialectique qui consiste à confronter d'une façon permanente la réalité vécue par les acteurs et les règles de droit en vigueur. A côté des rares études en rapport avec la mission et de la collecte et la mise en l'ordre des textes juridiques, nous avons tenu des ateliers de réflexion, des visites de terrain et d'entretiens avec des responsables et des acteurs dans le secteur de coopératives agricoles. Ces opérations de va-et-vient entre les idées et le réel nous ont permis de construire les concepts de base à partir des cas d'espèce, d'évaluer la pertinence réelle du dispositif juridique, de dégager les défaillances majeures et enfin de proposer des solutions.

**Des outils de la planification stratégique.** Nous avons mis en œuvre les instruments de la planification stratégique des politiques publiques dans le domaine de l'expertise juridique : évaluation "swot" (forces, faiblesses, opportunités, menaces), identification d'objectif "SMART", prévision des scénarios, proposition des actions à entreprendre....

#### **Plan**

- Chapitre I : Le cadre juridique actuel des SMSA
- Chapitre II : La transformation et la commercialisation
- Chapitre III : Les Partenariats Public-SMSA
- Chapitre IV : Recommandations.

# Chapitre I

## Le cadre juridique actuel des SMSA

D'abord nous présentons les principaux textes juridiques régissant les SMSA (I). Ensuite, nous identifions le concept de cette entité juridique (II). Enfin, nous démontrons que le dispositif juridique actuel mis en place depuis 2005 répond mal aux attentes des acteurs (III).

### I. Les principaux textes juridiques régissant les SMSA

Les SMSA sont soumises à quatre textes portant intégralement sur ces entités juridiques et qui constituent l'épine dorsale de leur régime juridique. Il s'agit, en premier lieu, de la **loi n°2005-94 du 18 octobre 2005** relative aux sociétés mutuelles de services agricoles. Cette loi est l'acte fondateur des SMSA. Elle est intervenue pour abroger la loi n°63-19 du 27 mai 1963 relative à la coopération dans le secteur agricole. Par cet effet, l'ensemble des décrets portant statuts type des coopératives agricoles pris par application de l'ancienne loi n°63-19 ne sont plus en vigueur<sup>6</sup>. Le législateur a imposé aux coopératives agricoles existantes un délai de trois ans pour se conformer aux nouvelles exigences de la loi de 2005. Désormais, les SMSA sont constituées conformément à deux statuts types approuvés par deux décrets : **décret n°2007-1390**, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles centrales de services agricoles et **décret n°2007-1391**, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles de base de services agricoles. De même, les SMSA centrales sont régies par un **arrêté conjoint** du Ministre de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques et du Ministre des Finances du 18 décembre 2007<sup>7</sup>.

Au-delà de ces quatre textes portant exclusivement sur les SMSA, les textes applicables aux SMSA, au même titre que d'autres acteurs économiques, sont d'une variabilité extrême. Il en est notamment de :

- la **législation sur le registre du commerce**<sup>8</sup> ;
- **l'article 407 du code des sociétés commerciales** relatif aux sociétés à capital variable. Ce texte est applicable aux SMSA en vertu de l'article 2 de loi n°2005-94 qui définit les SMSA comme étant des sociétés à capital et actionnaires variables ;
- **les textes juridiques applicables aux diverses filières agricoles** ;
- **la loi n° 2016-71** du 30 septembre 2016, portant loi de l'investissement ;

---

<sup>6</sup> Décret n°65-382 du 6 août 1965, relatif à l'adoption des statuts type des coopératives agricoles (a institué 5 statuts type) ; Décret n°83-933 du 13 octobre 1983, portant statut type des coopératives de service agricole modifié par le décret n°95-2487 du 18 décembre 1995 ; Décret n° 70-716 du 21 septembre 1970 portant statuts-type de service, type polyculture.

<sup>7</sup> Arrêté fixant le chiffre d'affaire minimum et le capital minimum obligeant les sociétés mutuelles centrales du service agricole de désigner un commissaire aux comptes choisi parmi les commissaires inscrits à l'ordre des experts comptables de Tunisie ou parmi les commissaires inscrits à la liste des spécialistes en comptabilité au sein du groupement comptable de la Tunisie.

<sup>8</sup> Art. 6 de la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005 relative aux SMSA

- **la loi n° 2017-8** du 14 février 2017, portant refonte du dispositif des avantages fiscaux (CIRPPIS) ;
- **le code du travail** ;
- **une batterie de règles** de droit administratif (celles relatives au service public par exemple), de droit civil (Code des obligations et des contrats), de droit commercial (notamment le code de commerce), de droit international, de droit des affaires, droit de la concurrence... ;
- **le droit économique** appliqué aux entreprises et au marché. Il s'agit du « droit de l'organisation de l'économie par les pouvoirs publics ou par les pouvoirs privés ou par le concert des deux »<sup>9</sup>.

## II. Le concept de la SMSA

Il est primordial d'identifier les composantes qui forgent l'identité conceptuelle des SMSA afin de clarifier cette entité juridique aux yeux des acteurs publics et privés et pouvoir par conséquent bâtir des recommandations adéquates.

### A. La SMSA est une coopérative

#### 1. Définition de la coopérative

**En droit international**, la coopérative est définie par les deux déclarations sur l'identité coopérative formulées par l'Alliance Coopérative Internationale<sup>10</sup> en 1894 et 1995 ainsi que par la recommandation n°193 de l'OIT sur la promotion des coopératives adoptée en 2002. « Le terme "coopérative" désigne une association autonome de personnes volontairement réunies pour satisfaire leurs aspirations et besoins économiques, sociaux et culturels communs au moyen d'une entreprise dont la propriété est collective et où le pouvoir est exercé démocratiquement »<sup>11</sup>. Selon l'Alliance Coopérative Internationale, la coopérative repose sur les sept principes coopératifs suivants :

1. adhésion volontaire et ouverte à tous ;
2. pouvoir démocratique exercé par les membres ;
3. participation économique des membres ;
4. autonomie et indépendance ;
5. éducation, formation et information ;
6. coopération entre les coopératives ;
7. engagement envers la communauté.

<sup>9</sup> Cf. CHAMPAUD, « Contribution à la définition du droit économique », *D.*, 1967, ch., p. 215.

<sup>10</sup> L'Alliance coopérative internationale est une association indépendante et non gouvernementale qui regroupe, représente et assiste les coopératives du monde entier. L'Alliance est le porte-parole mondial du modèle d'entreprise coopérative qui fédère des coopératives de par le monde et entend être un forum de connaissance et d'action concertée.

<sup>11</sup> Recommandation n°193 de l'OIT.

**En droit interne**, et dans une formule cohérente et exhaustive, le concept de coopérative a été défini par l'article 2 de la loi n°4-1967 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 ».

## **2. Le principe de la double qualité des membres de la coopérative**

Le principe de la double qualité est l'un des fondements principaux de la société coopérative. Ce principe implique que les associés de la coopérative dépassent la qualité de simples apporteurs de capitaux. À côté de leurs apports, les associés travaillent avec la coopérative ; ils sont à la fois des associés et coopérateurs. Les associés peuvent être des clients, des ouvriers ou bien des fournisseurs. Ce principe permet **l'élimination des intermédiaires**, mus par le seul souci de profit, et offre aux coopérateurs les chances de prendre les marchés en main. Le principe de la double qualité prolonge **la règle de l'exclusivisme** selon laquelle une société coopérative ne travaille *en principe* qu'avec ses membres<sup>12</sup>.

## **3. La SMSA, une coopérative déguisée**

Alors qu'elle est désignée par l'expression « société mutuelle », la SMSA ne constitue ni une société mutualiste au sens du décret beylical du 18 février 1954, non plus une société d'assurance à forme mutuelle au sens du code des assurances. La SMSA est une coopérative. Le choix de l'expression de société mutuelle de service à la place de coopérative de service provoque de la confusion et génère une incompatibilité avec la dénomination retenue à l'échelle internationale. L'expression SMSA était décidée comme réaction à la mauvaise résonance de la dénomination « coopérative » suite à l'échec de l'expérience coopérative agricole des années soixante. Par ailleurs, contrairement à la loi du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération, les textes juridiques relatifs aux SMSA n'ont pas arrêté, dans une liste claire, les principes coopératifs. Certains critères de la coopération sont éparpillés partout dans les textes en vigueur. Cette politique législative d'instituer un régime juridique de coopérative camouflée heurte le minimum de cohérence et d'authenticité dans la rédaction des textes juridiques. Les rédacteurs du texte ont commis une grossière malfaçon législative.

---

<sup>12</sup> Cédric Schmitt, Le principe "Un homme, une voix", dans les sociétés coopératives, Thèse de doctorat en droit privé, Université de France-Comite, 2015, p. 16.

#### **4. La SMSA, une coopérative agricole**

Le dispositif actuel des coopératives institue un régime de droit commun, celui du statut général de la coopération<sup>13</sup> et deux régimes de coopératives spécialisées dans le domaine agricoles : les unités coopératives de production agricole (UCPA) exploitant des terres domaniales agricoles<sup>14</sup> et les SMSA. Ces dernières exercent leurs activités dans le domaine des services liés à l'agriculture et à la pêche, stipule l'article 2 de la loi de 2005.

#### **B. La SMSA, une entreprise sociale et solidaire**

En droit tunisien<sup>15</sup>, l'économie sociale et solidaire est composée de trois grandes familles qui en constituent l'épine dorsale du secteur, à savoir les coopératives, les mutuelles et les associations. Chaque grande famille englobe une diversité de formes spécifiques. De l'ensemble de ces entités, la coopérative est l'expression la plus achevée de l'économie sociale et solidaire. Par la coopération, un groupe d'individus peut mettre en place tout un système économique et social. La coopérative peut 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.

#### **A. La SMSA, une société à capital et actionnaires variables**

La loi de 2005 définit les SMSA comme étant des sociétés à capital et actionnaires variables constituées par des personnes physiques et/ou morales exerçant une activité d'exploitation agricole, de pêche ou de prestation de services agricoles dans la zone d'intervention de la société. La forme de société à capital et actionnaires variables est une conséquence logique du principe de l'adhésion et de retrait libre et des portes ouvertes qui gouvernent les sociétés coopératives. Le statut juridique des sociétés à capital variable est défini par l'article 407 du code des sociétés commerciales (CSC). « Chaque associé pourra se retirer de la société lorsqu'il le jugera convenable », dispose l'article 407 CSC. La société à capital variable est l'une des formes des sociétés par action (Livre IV du CSC) à côté des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par action. Les SMSA sont par ailleurs soumises au régime comptable des sociétés<sup>16</sup>, constituées conformément aux procédures prévues par la législation sur le registre du commerce<sup>17</sup>, liquidées conformément au CSC<sup>18</sup> et soumises à la prohibition du cumul entre l'activité de production et l'activité du commerce de distribution en gros ou au détail<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> La loi n°67-4 du 19 janvier 1967 portant statut général de la coopération et la loi n°64-56 du 28 décembre 1964 relative à l'agrément des coopératives.

<sup>14</sup>Régie par la loi n°84-28 du 12 mai 1984.

<sup>15</sup> MDICI et PNUD, Etude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par M<sup>ed</sup> Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017. Cf. également : le projet de loi organique sur l'économie sociale et solidaire, [ <http://www.legislation.tn>].

<sup>16</sup> Art. 33 de la loi de 2005 relative aux SMSA.

<sup>17</sup> Art. 6 de la loi de 2005 relative aux SMSA.

<sup>18</sup> Art. 48 de la loi de 2005 relative aux SMSA.

<sup>19</sup> Article 7 de la loi n°2009-69 du 12 août 2009 relative au commerce de distribution : « Le producteur ne peut pas au niveau de son entreprise de production et en sa qualité de producteur, exercer l'activité du commerce de distribution en gros ou au détail, telle que définie par la présente loi.

## B. Une société "sui generis"

Sur la nature juridique de la SMSA, le ministre chargé de l'agriculture lors des débats parlementaires de loi n°2005-94 du 18 octobre 2005 relative au SMSA a souligné : « Les sociétés mutuelles... constituent une forme hétéroclite de sociétés qui se caractérise à la fois par une dimension civile importante et une caractéristique commerciale non négligeable. Ce sont des sociétés de nature juridique *sui generis* ; elles constituent des sociétés à capital variable (société de capital) et actionnaires variables ayant des qualités spécifiques (société de personnes) et leur activité est un prolongement de l'activité de ses adhérents (société civile) sans nier la dimension commerciale dans les transactions accomplies en interne et à vis-à-vis des tiers (société commerciale) »<sup>20</sup>.

Sans s'attarder sur ce débat classique relatif à la nature juridique de la coopérative<sup>21</sup>, il importe de préciser qu'en vertu du principe « la loi spéciale déroge à la loi générale » ("Specialia generalibus derogant"), le droit commun (droit civil et droit commercial) demeure applicable aux SMSA à l'exception des règles prévues dans les textes spécifiques à ces entités.

## C. La SMSA : un statut autonome ou un statut particulier ?

Un statut juridique autonome signifie que le droit commun de la coopération institué par la loi de 1967 n'est pas applicable aux SMSA alors qu'un statut particulier signifie que le statut général de la coopération leur est applicable. **La question qui se pose** : le statut général de la coopération de 1967 est-il applicable au SMSA ?

Entre le droit et la pratique administrative, la réponse est nuancée. **De point de vue strictement juridique**, les SMSA sont dotées d'un régime juridique autonome. En effet, l'article 56 de la loi n°2005-94 relative aux SMSA exclu d'une façon explicite l'applicabilité des deux textes relatifs au régime général de la coopération, à savoir la loi n°67-4 du 19 janvier 1967, portant statut général de la coopération et la loi n°64-56 du 24 décembre 1964 relative à l'agrément des coopératives.

**Toutefois, en pratique**, les services du MARHP continuent à appliquer les dispositions de l'article 8 (nouveau) de la loi n°67-4 du 19 juin 1967 alors même que la loi n°2005-94 relative aux SMSA a exclu l'application de l'intégralité de la loi de 1967. C'est à l'initiative du MARHP que ledit article 8 (nouveau) a été ajouté à la loi de 1967 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. Cet article 8 (nouveau) a changé le régime de l'autorisation par le

---

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux producteurs agricoles et aux artisans pour la vente de leur propre production. Toutefois, le producteur peut vendre directement au consommateur selon des conditions et des modalités qui seront fixées par décret ».

<sup>20</sup> Traduction libre du consultant :

"والشركات التعاونية... تمثل نوعا خاصا من الشركات التي تشتمل على جانب مدني هام وجانب تجاري متميز مما يجعلها من أنواع الشركات ذات الطبيعة القانونية الخصوصية (sui generis) باعتبارها ذات رأس مال متغير (شركة أموال) ومساهمين متغيرين لكن يتحلون بصفات خصوصية (شركة أشخاص) ويعتبر نشاطها تواعلا لنشاط منخرطها (شركة مدنية) دون إغفال الجانب التجاري في المعاملات الداخلية ومع الغير (شركة تجارية)..."

<sup>21</sup> Société commerciale ou société civile, société anonyme, commerciale par l'objet ou par la forme, entité à but non lucratif, entreprise sociale et solidaire, des entités hybrides semi administratives semi privées....

régime de la déclaration. **Jusqu'à aujourd'hui**, c'est sur la base de l'article 8 (nouveau) de la loi de 1967 que les services du MARHP font bénéficier les SMSA du régime déclaratif au lieu du régime de l'autorisation, comme si cet article était encore applicable aux SMSA<sup>22</sup>.

La loi de 2005 relative aux SMSA, n'a pas institué d'une façon claire un régime déclaratif au profit des SMSA. L'article 6 de la loi de 2005 stipule que les SMSA sont constituées conformément à la législation sur le registre du commerce. Le même article se contente d'imposer au conseil d'administration l'obligation de déposer une copie des statuts de la société mutuelle et un extrait du registre du commerce auprès du gouverneur compétent (SMSA de base) ou du ministre chargé de l'agriculture (SMSA centrales) sans identifier l'issue du dépôt du dossier. En d'autres termes, est-ce que la simple déclaration suffit à ce que la SMSA soit légalement constituée et exercer ses activités ou bien elle est tenue de recevoir une autorisation administrative ? En l'absence d'une disposition expresse imposant l'autorisation préalable et par application du principe selon lequel « la liberté est la règle et la restriction l'exception », la SMSA bénéficie d'un régime déclaratif. La déclaration auprès du gouverneur ou du ministre chargé de l'agriculture suffit à ce que la coopérative soit dûment constituée et puisse exercer ses activités.

On en déduit que la pratique du MARHP n'est pas entachée d'une illégalité flagrante. Il suffit de changer la base légale : substituer l'article 8 (nouveau) de la loi de 1967 par le principe de la liberté de constitution d'une coopérative découlant du silence du texte de la loi de 2005.

## **D. La SMSA, un champ d'activités étendu**

### **1. La SMSA est habilitée à fournir tous les services**

Il découle de l'article 2 de la loi de 2005 et des deux articles 6 des deux statuts types des SMSA centrales<sup>23</sup> et de base<sup>24</sup>, que ces dernières sont habilitées à fournir tous les services nécessaires à l'activité de ses adhérents :

- 1) L'achat au profit de ses adhérents des matières premières et des intrants nécessaires à l'agriculture et à la pêche.
- 2) La conservation, la transformation, le stockage, le conditionnement, le transport et la vente des produits agricoles et des produits de la pêche et de l'aquaculture provenant de l'activité de ses adhérents dans le cadre des activités de la société mutuelle et dans les limites des besoins effectifs de ses adhérents.
- 3) L'acquisition du matériel agricole, des outils et des équipements nécessaires à la pêche et à l'aquaculture et sa gestion optimum compte tenu des outils appartenant aux

---

<sup>22</sup> L'article 8 (nouveau) disposait que « Les personnes désirant constituer une coopérative doivent déposer au siège du governorat ou de la délégation où se trouve le siège social :

- 1- une déclaration mentionnant le nom de la coopérative, son étendue territoriale, son siège social, son objet et une liste des prénoms et noms des fondateurs
- 2- deux copies des statuts.

La déclaration et les copies des statuts sont signés par deux membres parmi les fondateurs. Il en est délivré un récépissé comportant la date et le numéro d'ordre. **La coopérative peut alors exercer ses activités** ».

<sup>23</sup> Décret n°2007-1390, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles centrales de services agricoles.

<sup>24</sup> Décret n°2007-1391, portant approbation des statuts-types des sociétés mutuelles de base de services agricoles



adhérents.

- 4) Le stockage et la vente des carburants au profit des adhérents.
- 5) L'encadrement et la vulgarisation au profit de ses adhérents.

D'ailleurs, les statuts types emploient une formule ouverte permettant aux SMSA d'« accomplir toutes activités ayant pour objet la promotion des adhérents ».

## **2. ... mais, la SMSA pourrait-elle exercer l'activité de production agricole ?**

La production agricole ne figure pas dans la liste des activités des SMSA. Il ressort des textes juridiques régissant les SMSA, de l'exposé des motifs et des débats sur le projet de loi de 2005 que la volonté du législateur était de créer des **structures d'appui à la production** et non pas de production proprement dite. Comme l'indique l'article 2 de la loi n°2005-94 « Les sociétés mutuelles visent à fournir des services à leurs adhérents en vue de mettre à niveau les exploitations agricoles et améliorer la gestion de la production ». Faut-il préciser que même si l'activité de production ne figure pas dans la liste des activités de la SMSA, elle n'a pas fait l'objet d'une interdiction explicite. De cette observation, découle une conséquence juridique importante : nous pensons que la SMSA pourrait exercer des activités de production à condition qu'elles soient **à titre accessoire**. L'objectif de cette condition est de ne pas détourner le statut de la SMSA, c'est-à-dire ne pas transformer la SMSA en une coopérative de production agricole. En effet, la coopérative de production agricole est soumise non pas à la loi n°2005-94 sur les SMSA, mais à la loi n°67-4, portant statut général de la coopération.

### **E. La SMSA exécute un service public**

Il s'agit du service public **au sens matériel**, c'est-à-dire des prestations en vue de satisfaire l'intérêt général. Le rapport qui unit les SMSA au service public se traduit à deux niveaux. **D'une part**, tout comme les associations et les mutuelles, les SMSA constituent des entités à but non lucratif habilitées par la loi à fournir des prestations d'intérêt général. La SMSA bénéficie d'une **habilitation** légale (loi de 2005) lui permettant de satisfaire les besoins des agriculteurs tout en restant sous le contrôle des autorités publiques. À cet effet, les SMSA offrent des services de nature administrative tels que l'encadrement et la vulgarisation et des services industriels et commerciaux comme la transformation, le stockage, le conditionnement et la commercialisation des produits agricoles et de la pêche. **D'autre part**, les autorités administratives peuvent **déléguer** en vertu d'un contrat ou d'une décision administrative unilatérale la gestion d'un service public ou d'un bien public à une SMSA. C'est dans ce cadre que s'inscrivent, les Partenariats public-SMSA. Cette possibilité de confier la gestion d'un service public à une SMSA est expressément prévue par les deux articles 41 (SMSA de base) et 44 (SMSA centrales) de la loi de 2005 relatifs au contrôle de tutelle. On le verra, toutes les fois que la SMSA gère un service ou des biens publics qui leur sont délégués, l'administration exerce un contrôle poussé.

Par ce double lien entre ces organisations agricoles et le service public, la SMSA est soumise par voie de conséquence aux principes qui gouvernent le service public, à savoir la continuité, l'adaptabilité, l'égalité, la neutralité, la transparence, l'intégrité, l'efficacité et la "redevabilité".

Dans son avis n°52-2005, concernant le projet de loi relatif aux SMSA<sup>25</sup>, l'ancien conseil constitutionnel a fondé l'originalité de la SMSA sur la notion de service public. « Considérant que le projet permet à ces sociétés de gérer un service public ou des propriétés publiques mises à leur disposition... Considérant que le fait de limiter les droits des actionnaires et de soumettre ces sociétés mutuelles à des conditions et à une procédure spéciale de fonctionnement ainsi qu'à la tutelle et au contrôle des autorités administratives est justifié aussi bien par leurs objectifs de développement pour la prospérité économique que par **la prestation d'utilité publique** auxquelles elles s'adonnent et par leur **gestion d'un service public ou de propriété publique** ».

## **F. Des SMSA de base et des SMSA centrales**

Le législateur a classé les SMSA en deux catégories : des SMSA de base et des SMSA centrales<sup>26</sup>. La coopérative prend la forme d'une SMSA de base dans trois cas : lorsque son activité porte sur un ou plusieurs services ne dépassant pas leur zone d'intervention, quand la société comprend des adhérents dont les exploitations se trouvent dans les limites d'un seul gouvernorat et enfin au cas où les exploitations des adhérents dépassent les limites d'un seul gouvernorat sans que leurs activités n'englobent l'ensemble du territoire. Quant à la SMSA centrale, elle est constituée dans cinq hypothèses : son activité porte essentiellement sur un seul service s'étendant sur l'ensemble du territoire ; le service dont elle est chargée d'exécuter revêt un intérêt général ; lorsqu'elle comprend des adhérents dont les exploitations se répartissent sur deux ou plusieurs gouvernorats non contingents et finalement quand elle est constituée de sociétés mutuelles de base. Chacune des deux catégories de SMSA est soumise à un statut type approuvé par décret.

## **III. Un dispositif incompatible avec les attentes des acteurs**

En 2005, le législateur a installé un dispositif juridique peu cohérent (A) tout en écartant l'application d'un cadre juridique développé, celui de la loi n°67-4 portant statut général de la coopération (B).

### **A. L'installation d'un dispositif juridique peu cohérent**

Tout au long de notre parcours des visites et des entretiens, les acteurs des SMSA ne cessent de condamner les blocages juridiques et institutionnels causés par la loi n°2005-94 relative aux SMSA. Nous mettons l'accent sur quatre types de blocages structurels.

#### **1. Un régime de coopératives déguisées**

Il faut préciser d'abord que **l'ancienne loi du 27 mai 1963** relative à la coopération dans le secteur agricole (contrairement au statut général de la coopération de 1967 qui est encore en vigueur, mais exclu du champ d'application des SMSA) n'a pas institué un régime de coopératives agricoles au sens exact du terme. L'expression coopérative était trompeuse. Alors que la coopération est par définition un regroupement spontané d'individus animés par un intérêt collectif, la loi a institué une coopérative forcée, une véritable prérogative de

<sup>25</sup> JORT n°83 du 18 octobre 2005, p. 2698.

<sup>26</sup> Art. 3 de la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005.

puissance publique. À l'époque, la coopérative, une fois créée, s'imposait à l'ensemble des propriétaires des terres situées à l'intérieur de son périmètre. Tout propriétaire qui n'est pas en mesure d'adhérer à la coopérative était tenu de louer ou de vendre la terre<sup>27</sup>. En 2005, et au lieu de confronter l'impact de l'échec de la coopération des années 60 et le résoudre par un plan de communication, de changement et de relance, le législateur a choisi de se réfugier derrière une dénomination non commode : la société mutuelle de service agricole. La loi de 2005 a abrogé l'ancienne loi de 1963 et a institué un régime de coopérative déguisée tout en s'abstenant de dresser dans une liste claire les principes coopératifs. Comme si le législateur était, encore une fois, dans l'intention d'induire les agriculteurs en erreur. Dans le langage courant des administrateurs de coopératives créées avant 2005, nous pouvons entendre l'expression : « Nous étions une coopérative, maintenant nous sommes une société mutuelle ».

L'une des conséquences incalculables de cette malfaçon législative est que la coopérative agricole n'est plus compatible avec le droit international public coopératif. De même, l'expression SMSA provoque de la confusion et de l'invisibilité des coopératives chez les acteurs et l'administration publique. « L'administration fiscale n'a pas encore actualisé le nom de coopérative en SMSA. Au début, elle nous a traités comme une société commerciale », affirme un Président d'une coopérative à Médenine.

Les débats qu'a suscités le projet de loi de 2005 devant l'ancienne chambre des députés et notamment les répliques évoquées par le député M. Youssef Rmadi étaient révélatrices de l'absence d'une politique claire en la matière<sup>28</sup>.

## 2. Une politique de zonage pour les SMSA de base

En 2005, le législateur a choisi d'instituer des coopératives incapables d'agir au-delà des périmètres territoriaux d'une zone déterminée. Cette politique de zonage prive les agriculteurs de choisir librement la coopérative à laquelle ils vont adhérer et limite par conséquent le partage des connaissances. Les restrictions géographiques heurtent les objectifs proclamés par la loi de 1967, le texte fondateur de la coopération en Tunisie : « la rénovation des structures, la modernisation des techniques, l'accroissement de la production et la promotion de l'homme ». Par ailleurs, cette politique crée une inégalité inadmissible devant le service

<sup>27</sup> Article 45 de la loi du 27 mai 1963 relative à la coopération dans le secteur agricole.

<sup>28</sup>

"بالنسبة للتعاقد، كنت سيدي الرئيس في الستينات وكان من حظي ان درست التربية المدنية تكملة لجدول موازنتي وكان المقرر في السنوات التي درستها هو تدريس التعاقد. وأكد اليوم أنني لن أنسى أبدا مدى تفاعل وتجاوب التلاميذ مع هذا المبدأ الإنساني للتعاون والتكاتف والتعاقد بين الناس لما فيه مصلحة المتعاضدين، ثم إننا كلنا نعرف أن التجربة التعاقدية هي التي لم يحالفها النجاح وليس التعاقد كقيمة لا غبار عليها، ثم اليوم الجهة التي أنتمي إليها تتواصل فيها التجربة التعاقدية بنجاح كبير، فهناك تعاقدات فلاحية اليوم في الجهة ناجحة جدا وتقوم بدورها التآطيري الممتاز وتوسيع مجالات تدخلها وتقديم الخدمات للمتعاقدين، فهذه التعاقدات الناجحة سيصفها الفصل 54 ويمحوها لا لشيء إلا لتطبيق هذا القانون، واني أتساءل لماذا لا تواصل هذه التعاقدات تواجدتها المجدي ان كانت ناجحة وذلك بعد سنتين ننظر في كل التعاقدات الفلاحية، الناجحة منها تبقى والبقية لا بد ان تدخل تحت هذا النظام الجديد؟ ثم جاءني الفصل 51 تعوض كلمة "تعاقد" بكلمة "تعاون" واتساءل لماذا لا تسمى هذه الشركات الجديدة الشركات التعاقدية للخدمات الفلاحية؟ خاصة وان كلمة "تعاقد" أكثر مفادا من التعاون إذ هي تعبر على التأزر وعلى التكاتف والتعاون وأن الشريحة الموجهة إليها هذه الشركات كالفلاح والبحار اعتادت وتشبعت وانسجمت مع كلمة تعاقدية هي أقرب إلى مهنته فهو يعمل بالساعد والتعاقد هو وضع العضد في العضد لمصلحة المتعاضدين، وبذلك لا نحذف شيئا بل نضيف كلمة "التعاقدات الفلاحية" لتصبح "شركات التعاقدات للخدمات الفلاحية" فتصبح هذه الشركات كما نريدها تعمل لصالح المتعاضدين وفي نفس الوقت تبقى على هذا المفهوم وعلى هذه القيمة المتميزة التي وإن جربناها وأفضلها الواقع والسياسة، فلا بد ان اجيالا من التونسيين تبقى تؤمن بلفظ "تعاقد" وهو أقوى لغة من "التعاون" وشكرا سيدي الرئيس".

public. La réalité vécue par les agriculteurs le confirme parfaitement. À titre d'illustration, les pêcheurs au port de Zarzis bénéficient, grâce à la SMS de la pêche « Elmasraf »<sup>29</sup>, de prestations satisfaisantes alors que leurs collègues pêcheurs à Kerkennah<sup>30</sup> sont dépourvus d'une SMSA de pêche. Il est interdit à la SMSA de la pêche Elmasraf d'agir en dehors des périmètres du gouvernorat de Médenine. Enfin, cette approche restrictive met en cause le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

### 3. Une catégorisation SMSA de base / SMSA centrales

Alors que les SMSA de base sont cantonnées dans un périmètre géographique, les SMSA centrales peuvent exercer leurs activités sur l'ensemble du territoire. Le législateur a traité les SMSA comme si elles constituaient des entreprises publiques (régionales et nationales). Cette classification "administrativiste" transplantée sur un marché économique crée une concurrence déloyale entre des SMSA libérées sur tout le territoire et des SMSA enfermées au sein d'une circonscription territoriale. Le législateur a créé un système coopératif fragmenté qui a généré une conjoncture coopérative ambivalente. En effet, le tissu coopératif contient de grandes coopératives centrales comme l'UCCV<sup>31</sup> et la Société Mutuelle Centrale du blé, principal acteur de la collecte des céréales en Tunisie. Toutefois, la majorité des SMSA de base sont de petite taille, à faible compétitivité, essentiellement de collecte et d'approvisionnement pour le maintien et la survie des petits exploitants. Pourtant, l'État a mis en place toutes les mesures et tous les instruments d'incitations et d'accompagnement possibles afin de rehausser les SMSA au rang de locomotive du secteur agricole. La politique du zonage est l'une des défaillances structurelles qui entrave la transformation des SMSA de base en de véritables entreprises économiques viables, pérennes, performantes et qui créent de la richesse par leurs propres moyens. Les expressions employées par certains responsables de SMSA de base sont significatives : « SMSA d'épicerie » / « SMSA de crédits » / SMSA de pauvreté ».

### 4. L'intervention excessive de l'appareil administratif

L'indépendance de la coopérative vis-à-vis des pouvoirs publics signifie qu'elle est librement constituée et gérée par ses adhérents. Faut-il préciser que l'indépendance ne signifie pas que la coopérative soit exonérée du contrôle des pouvoirs publics. L'État, garant de l'ordre public, doit exercer un contrôle lui permettant d'assurer le respect des règles de droit. Néanmoins, le contrôle exercé sur les SMSA suscite au moins deux objections. **D'une part**, le contrôle dit de tutelle exercé sur les SMSA est une véritable aberration juridique. Les SMSA constituent des personnes morales de droit privé alors que la tutelle administrative est définie comme une technique de contrôle exercé par le pouvoir central sur les personnes publiques

---

<sup>29</sup> Entretien du consultant le 30 mai 2018 au siège de la SMS de pêche « Elmasraf » Zrzis avec M. Issam Abdelhafith, directeur de la coopérative "El Masref" ; Mme Emna Bourassine, administratrice à la coopérative et M. Achraf, Chef du Port de Zarzis.

<sup>30</sup> Participation du consultant le 14 mai 2018 à la journée d'information autour des SMSA et des PPP dans le domaine maritime organisée par le MARHP et CIHEAM, Projet DEVLOK.

<sup>31</sup> L'Union centrale des coopératives viticoles qui traite environ 80% du volume total de production du secteur viticole.

décentralisées<sup>32</sup>. **D'autre part**, au nom du contrôle de tutelle exercé par le gouverneur sur les SMSA de base ou par les ministres de l'agriculture et des finances sur les SMSA centrales<sup>33</sup>, la coopérative subit une ingérence de l'administration publique dans sa gestion interne. Placée en situation de cogestion, la SMSA est en réalité un corps hybride semi administratif semi privé.

Le contrôle de tutelle est exercé selon les mêmes mécanismes que celui exercé sur les établissements publics décentralisés. 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 des finances pour approbation. Les SMSA (de base et centrales) sont tenues à inviter, à titre d'observateur et de contrôleur, un représentant du gouverneur aux réunions du conseil d'administration et des assemblées générales<sup>34</sup>.

Les SMSA sont tenues de présenter à l'autorité de tutelle toutes les pièces d'ordre financier, budgétaire, d'administration, de gestion des ressources humaines et de fonctionnement de la société<sup>35</sup>. Comme toute autorité de tutelle, le gouverneur ou les ministres concernés, selon le cas, vérifient les documents et présentent leurs réserves et observations à la coopérative<sup>36</sup>. En cas de constatation de violation des dispositions légales, réglementaires ou statutaires ou de non-respect de ses intérêts, l'autorité de tutelle peut convoquer une assemblée générale extraordinaire pour examiner la situation de la société. De même, l'autorité de tutelle peut surseoir à l'exécution de toute décision qu'elle considère susceptible de porter atteinte aux intérêts de la société mutuelle en attendant que l'assemblée générale extraordinaire se prononce sur les questions en instance<sup>37</sup>. "*L'atteinte aux intérêts de la société*" est une notion à contenu variable qui offre à l'autorité de tutelle un large pouvoir discrétionnaire situé aux frontières d'un pouvoir arbitraire.

Plus interventionnistes, sont les prérogatives permettant à l'autorité administrative de prendre la mesure la plus énergétique qui peut affecter la coopérative, celle de la dissolution du conseil d'administration, comme s'il s'agissait d'une collectivité publique territoriale. En effet, lorsque les mesures décidées par l'assemblée générale extraordinaire sont jugées "inefficaces", les deux ministres chargés de l'agriculture et des finances ou le gouverneur détiennent le pouvoir de dissoudre le conseil d'administration et de nommer une commission administrative provisoire composée d'un représentant des services relevant du ministère des finances, un représentant des services relevant du ministère de l'agriculture et un représentant de l'union tunisienne de l'agriculture et de la pêche<sup>38</sup>.

À cause de l'intervention démesurée de l'appareil administratif, la SMSA est appréhendée par une partie des agriculteurs comme un prolongement de l'État ou un simple bureau

---

<sup>32</sup>Établissements publics administratifs ou non administratifs et collectivités publiques locales.

<sup>33</sup> Art. 39 et Art. 42 de la loi n°2005-94 du 18 octobre 2005.

<sup>34</sup>Art. 57 des deux statuts types.

<sup>35</sup> Art. 40 et Art. 43 de la loi n° 2005-94 du 18 octobre 2005.

<sup>36</sup>Art. 41 et Art. 44 de la loi n° 2005-94 du 18 octobre 2005

<sup>37</sup>Article 58 des deux décrets du 11 juin 2007 portant statuts types des SMSA centrales et des SMSA de base.

<sup>38</sup> Art. 58 des deux statuts types. Cf. MDICI et PNUD, Etude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par M<sup>ed</sup> Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017.

d'assistance publique. « Malgré son succès, la SMSA est considérée par certains jeunes comme une simple administration publique de service, comme une vendeuse de carburant », affirme un administrateur à une coopérative. « La plupart des jeunes pêcheurs n'ont pas pu intérioriser l'idée que la SMSA leur appartient ; elle est perçue comme une propriété de l'Etat », souligne l'un des administrateurs d'une SMSA.

Par ailleurs, la possibilité offerte aux personnes autres que les adhérents de bénéficier des services de la SMSA pour une période de trois ans<sup>39</sup> était source d'abus et accentue la réticence des agriculteurs à adhérer aux coopératives. De même, l'installation des règles de gestion n'a pas été accompagnée par un système de formation.

**La loi n°2005-94 relative aux SMSA a fait l'objet de deux projets de réforme. Le premier** a été déposé par le gouvernement à l'assemblée nationale constituante depuis le 4 décembre 2013. Ce texte n'a été délibéré ni par l'ancienne assemblée, ni par le Parlement actuel<sup>40</sup>. **Le deuxième** projet est en cours de préparation par le MARHP. Il a mis l'accent notamment sur l'exigence de revenir à la dénomination initiale, celle de la coopérative en conformité aux normes internationales et a donné à ces organisations agricoles le droit de conclure des contrats de partenariat avec des entreprises publiques.

## **B. L'exclusion d'un cadre juridique développé : la loi n°67-4, portant statut général de la coopération**

La loi n°67-4 portant statut général de la coopération constitue le texte fondateur du régime du droit commun de la coopération en Tunisie. Abstraction faite de son contexte historique, le texte de cette loi institue un cadre conceptuel solide (1) et un ordre coopératif cohérent et structuré (2).

### **1. Un cadre conceptuel solide**

#### **a. Un système de coopératives start-up au service d'une utilité sociale**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi définit la politique de l'État dans le secteur de la coopération comme suit : « La coopération est une voie de développement qui a pour objet, par la constitution **d'entreprises économiques** obéissant aux principes coopératifs tels qu'ils sont définis à l'article 2 ci-après, la **rénovation des structures**, la **modernisation des techniques**, **l'accroissement de la production** et la **promotion de l'homme** ». La volonté du législateur était d'instaurer un modèle coopératif, un secteur à part entière qui se distingue nettement du secteur privé et du secteur public. « 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 et sociale de la Tunisie »<sup>41</sup>. Sur la question de la

---

<sup>39</sup> Art. 3 de la loi de 2005.

<sup>40</sup> Le projet a inscrit d'une façon explicite la liste des principes coopératifs. De même, il a supprimé la classification SMSA de base/SMSA centrales et a donné la possibilité pour les SMSA de créer des unions. Une légère modification au niveau du contrôle de tutelle a été apportée par le projet, mais qui n'offre pas l'indépendance à ces coopératives.

<sup>41</sup> Le programme de l'UGTT adopté lors de son 6<sup>ème</sup> congrès tenu le 20-23 septembre 1956. Ce programme était à l'origine de l'intégration officielle du système coopératif comme un choix politique de l'État tunisien dans « *les perspectives décennales 1962-1971* », le plan triennal 1962-1964 et enfin le plan quadriennal 1965-1968.

nature des coopératives, la loi était claire : ce sont des entreprises économiques. Loin d'être une économie subventionnée ou d'assistanat, la coopération est constituée par des entités créatrices de la richesse et de l'emploi, impliquées, d'une manière continue, dans la production de biens et l'offre de services et capables de prendre le risque économique et d'assurer des ressources propres. Il va sans dire que l'objectif était de créer des coopératives start-up. Cette voie de développement a pour objet « la **rénovation des structures** et la **modernisation des techniques** » "تجديد الأوضاع وتطوير الطرق الفنية تطويرا عصريا". Elaborée en 1967, cette approche s'inscrit pleinement dans le cadre de la définition de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2018-20 relative aux entreprises start-up. Enfin, la vision du législateur répond au concept de l'économie sociale et solidaire. « **L'accroissement de la production et la promotion de l'homme** » signifie que cette économie crée de la richesse au service de l'homme, du bien-être social.

### ***b. Des principes coopératifs pour la bonne gouvernance de la coopérative***

L'article 2 énumère les principes coopératifs : 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 coopération ; le principe de la rémunération limitée du capital et le principe de la promotion sociale et de l'éducation. Les dispositions subséquentes de la loi de 1967 ajoutent le principe de l'égalité entre les membres de la coopérative. Ces derniers, disposent de droits égaux dans sa gestion et il ne peut être établi entre eux de discrimination notamment quant à la date de leur adhésion<sup>42</sup>. À l'assemblée générale, chaque membre possède une voix quel que soit le nombre des parts qu'il a souscrit<sup>43</sup>. La loi précise aussi la gratuité des fonctions d'administrateur sauf indemnité autorisée par le conseil d'administration<sup>44</sup>. En plus, elle développe et confirme la majorité des principes coopératifs suivants : la gestion démocratique et autonome<sup>45</sup>, la répartition des revenus entre les coopérateurs au prorata des opérations traitées avec chacun d'eux ou du travail fourni par lui. La souscription au capital ne donne droit à aucun dividende<sup>46</sup> et la constitution des réserves obligatoires non inférieurs à 35% des excédents d'exploitation<sup>47</sup>.

## **2. Depuis 2001, la coopérative n'est plus soumise à l'agrément administratif**

Dans sa version initiale, l'article 8 de la loi de 1967 dispose : « Sont soumises à l'agrément du Secrétaire d'Etat au Plan et à l'Economie Nationale la constitution, l'extension et la

---

<sup>42</sup>Art. 10.

<sup>43</sup>Art. 16 al. 3.

<sup>44</sup>Art. 24. Tout comme la mutuelle (Art. 11 du décret de 1954 et art. 19 de l'arrêté portant statuts type).

<sup>45</sup>telles que l'élection des administrateurs au scrutin secret par l'assemblée générale parmi les coopérateurs et pour une période de trois ans (Art. 23 al. 2) et l'élection au scrutin secret du président du conseil d'administration parmi les membres du conseil et la désignation par l'assemblée générale d'une commission de contrôle pour une durée d'un an et qui exerce les vérifications et contrôles de toute nature qu'elle juge opportuns (Art. 31, 32 et 33).

<sup>46</sup>Art. 39 al. 1.

<sup>47</sup>Art. 42.

reconversion des coopératives dans les conditions définies par la législation en vigueur »<sup>48</sup>. **À l'initiative du ministère de l'agriculture**, Cette disposition a été annulée et remplacée par un article 8 (nouveau) en vertu de l'article 7 de la loi n°2001-28 du 19 mars 2001, portant simplification des procédures administratives dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.

L'article 8 (nouveau) a changé le régime de l'autorisation par le régime de la déclaration. Il dispose que « Les personnes désirant constituer une coopérative doivent déposer au siège du gouvernorat ou de la délégation où se trouve le siège social :

- 1-une déclaration mentionnant le nom de la coopérative, son étendue territoriale, son siège social, son objet et une liste des prénoms et noms des fondateurs
- 2-deux copies des statuts.

La déclaration et les copies des statuts sont signés par deux membres parmi les fondateurs. Il en est délivré un récépissé comportant la date et le numéro d'ordre. **La coopérative peut alors exercer ses activités** »<sup>49</sup>.

### 3. Un ordre coopératif cohérent et structuré

Aux termes de la loi de 1967, les entités coopératives s'inscrivent dans le cadre d'un système institutionnel unifié et agencé dans un ordre de trois niveaux.

- **Des unions coopératives.** A la base, les coopératives peuvent constituer entre elles, sous la dénomination d'unions de coopératives, des **coopératives** ayant pour objet la gestion de leurs intérêts communs et la coordination de leurs activités<sup>50</sup>. Les unions de coopératives peuvent se constituer à l'échelle **locale** et **régionale**. Au niveau national, les coopératives se regroupent, selon la branche d'activité, en **unions centrales**<sup>51</sup>.
- **L'Union Nationale de la Coopération.** Les coopératives et leurs unions à savoir les unions locales, régionales et nationales constituent entre elles un organe suprême du mouvement coopératif en Tunisie dénommé «**Union Nationale de la Coopération**». Cette institution a pour mission de :
  - promouvoir et développer le mouvement coopératif ;
  - veiller à l'application des principes de la coopération ;
  - assurer et sauvegarder les intérêts moraux des coopérateurs ;

---

<sup>48</sup>Conformément à l'article 8 de la loi de 1967 ainsi qu'à la loi n°64-56 du 28 décembre 1964 relative à l'agrément des coopératives.

<sup>49</sup> Faut-il préciser que depuis la révision du deuxième alinéa de l'article 10 de la loi de 1967 par l'article 6 de la loi n°2001-28 du 19 mars 2001, portant simplification des procédures administratives dans le secteur de l'agriculture et de la pêche, les coopératives agricoles bénéficiaient d'un régime de déclaration. Dans les mêmes termes que l'article 8 (nouveau) de la loi de 1967 applicable à toutes les catégories de coopératives, le deuxième alinéa (nouveau) de l'article 10 a remplacé le régime de l'agrément par le régime de la déclaration. Toutefois, l'article 55 de la loi de 2005 sur les SMSA a abrogé l'article 6 de la loi n°2001-28 du 19 mars 2001, portant simplification des procédures administratives dans le secteur de l'agriculture et de la pêche. Désormais, les SMSA ne sont plus soumises à la loi de 1967.

<sup>50</sup>Art. 4.

<sup>51</sup>Art. 48.



- représenter la coopération à l'intérieur du pays et à l'étranger<sup>52</sup>.

- Le **Conseil Supérieur de la Coopération**. Sa mission est d'arrêter la politique à long terme de la coopération et son orientation générale<sup>53</sup>.

#### **4. Les quelques faiblesses du statut général de la coopération**

- **Plusieurs décrets d'application n'ont pas été adoptés jusqu'à aujourd'hui**

La majorité des décrets d'application susceptibles de mettre en exécution la loi de 1967 n'ont pas encore vu le jour. Il s'agit notamment des textes suivants :

- Le décret portant composition et règles de fonctionnement du Conseil Supérieur de la Coopération par application de l'article 3 de la loi de 1967 ;

En France, le conseil supérieur de la coopération a été mis en place depuis 1976 par un décret pris en application de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération<sup>54</sup>.

- Les décrets portant statuts-types des diverses catégories de coopératives par application de l'article 5 de la loi.

Toutefois, la coopérative commerciale est régie par un texte d'application, celui du décret n°69-23 du 21 janvier 1969, portant organisation et fonctionnement de la coopérative commerciale. Ce texte contient des dispositions spécifiques (Art. 1 à 5) et annexe fixant son statut-type.

- Le décret fixant les statuts de l'Union Nationale de la Coopération par application de l'article 51 de la loi. Seul les statuts-type des Unions centrales de coopératives ont été fixés par le décret n°84-942 du 14 août 1984.. Au Maroc, l'union nationale des coopératives a été récemment constituée le 10 mai 2018.

- **Le droit de l'autorité de tutelle d'assister aux réunions**

L'autorité de tutelle<sup>55</sup> ou son représentant peuvent assister aux réunions des assemblées générales et des conseils d'administration des coopératives et des unions coopératives.

---

<sup>52</sup>Art. 50.

<sup>53</sup>Art. 3.

<sup>54</sup> Décret n°76-356 du 20 avril 1976 relatif au conseil supérieur de la coopération. C'est un organe chargé auprès du Premier ministre de conduire la politique du secteur coopératif. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n°76-356 du 20 avril 1976 relatif au conseil supérieur de la coopération, « Le conseil supérieur de la coopération est chargé, auprès du Premier ministre, d'étudier et de suivre l'ensemble des questions intéressant la coopération, de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui lui sont soumis, de proposer toutes mesures utiles pour faciliter le développement des différents organismes coopératifs et pour établir une liaison permanente entre les diverses formes de l'action coopérative ». Selon l'article 2 du même décret, le conseil supérieur de la coopération comprend :

- a. Onze représentants des administrations concernées par les activités coopératives, nommés par arrêté du Premier ministre ;
- b. Quatre membres du Parlement désignés en nombre égal par l'Assemblée nationale et le Sénat ;
- c. Dix-huit représentants des différentes activités coopératives nommés par le Premier ministre sur proposition du groupement national de la coopération, après consultation des organisations coopératives les plus représentatives. »

<sup>55</sup> Le secrétaire d'État au plan et à l'Économie Nationale : Art. 57.

Néanmoins, les représentants de l'administration assistent en qualité d'observateur ; ils n'ont ni le droit de vote, ni le droit de s'immiscer dans le fonctionnement de la coopérative.

# Chapitre II

## La transformation et la commercialisation

### I. Un titre juridique clair

En vertu de l'article 2 de la loi de 2005 et des deux articles 6 des deux statuts types des SMSA centrales et de base, les SMSA détiennent un titre juridique clair leur permettant d'exercer les deux activités de transformation et de commercialisation des produits agricoles. Par ailleurs, l'article 10 de la loi n°94-86 du 23 Juillet 1994, relative aux circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche modifiée et complétée par la loi n° 2000-18 du 7 février 2000 cite parmi les opérateurs de la vente en gros, les coopératives de service<sup>56</sup>. Or, entre l'état du droit en vigueur et la réalité du terrain, la discordance est manifeste.

### II. ... mais difficile à mettre en œuvre

Le problème concerne les SMSA de base qui éprouvent des difficultés à accéder au marché de l'industrialisation et de la commercialisation et ce, malgré le nombre de ces entités. On compte aujourd'hui : 316 SMSA dont 301 de bases et 15 centrales<sup>57</sup>. La plupart des SMSA de base se contentent de fournir aux adhérents et aux usagers les intrants et les services nécessaires pour l'exercice de l'activité agricole ou de la pêche. Selon des estimations de l'année 2015, 35 SMSA seulement exercent des activités de commercialisation des produits agricoles, soit 14%<sup>58</sup>.

*Quelles sont les causes de freinage à l'exercice des deux activités ?*

Au-delà des causes structurelles que nous avons évoquées<sup>59</sup> et qui ont généré un système coopératif fragmenté et des SMSA assistées, selon les acteurs (administration publique et agriculteurs), les principales causes sont les suivants :

1. Le **faible niveau de compétitivité** économique de la SMSA de base. Un directeur d'une SMSA qui a choisi d'investir dans la transformation et la commercialisation de l'huile d'olive affirme : « Nous n'avons pas les moyens pour accéder aux activités de transformation et d'exportation au même titre que les hommes d'affaire ».
2. Dans la **conscience d'une partie des petits agriculteurs**, la SMSA est appréhendée comme un simple service de vente des intrants appartenant à l'Etat et non comme

---

<sup>56</sup> L'article 10 dispose que « Le marché de gros est destiné à la vente en gros des produits agricoles et de la pêche par les producteurs, les sociétés de production, les groupements de producteurs, **les coopératives de services**, les commissionnaires, les 4 acheteurs sur pieds, les collecteurs de production, les conditionneurs, les distributeurs grossistes et les importateurs. Est considéré commissionnaire, au sens de la présente loi, le commerçant qui procède à la vente des produits agricoles et de la pêche au sein des marchés de gros, pour le compte de son commettant. Les acheteurs de ce marché sont les commerçants revendeurs en détail ainsi que les autres acheteurs en gros justifiant de leur qualité ».

<sup>57</sup> Chiffre de la DGFIOF.

<sup>58</sup> MDICI et PNUD, Etude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par M<sup>ed</sup> Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017.

<sup>59</sup> Cf. *supra*, Chapitre I.

une voie de développement, une entreprise économique ayant la possibilité d'agir sur les différentes phases de la chaîne de la valeur agricole.

3. **Absence d'informations administratives fiables, claires et unifiées** au profit des responsables des SMSA sur les questions de transformation et de commercialisation.
4. **Absence de mécanismes de discrimination positive** au profit des SMSA afin de faciliter leur positionnement dans les filières agricoles, leur accès aux crédits et aux marchés nationaux et internationaux. Les appels d'offre sont destinés aux grandes entreprises de sorte que les chances des SMSA sont minimales.

Certains agriculteurs et administrateurs publics ont proposé d'instaurer certaines mesures au profit des SMSA comme : la mise en place d'une ligne de crédit spécifique aux coopératives, réserver un pourcentage d'emplacements au sein des marchés de gros (30% par exemple), réserver une quantité déterminée au profit des SMSA dans le cadre des quotas d'exportation, ...

5. **Non perception suffisante par l'administration** du rôle que pourraient/devraient jouer les coopératives dans le développement économique et social du pays

Enfin, les **contraintes relatives aux projets de Partenariat** Public-SMSA sont parmi les causes qui entravent l'accès des SMSA aux activités de commercialisation et la transformation.

### III. Les solutions proposées par des agriculteurs et des responsables administratifs

Ce document est un compte rendu rédigé par le CIHEAM-IAMM et amélioré par le consultant. Les propositions qui y figurent sont fournies par des agriculteurs et des administrateurs publics lors d'un atelier de réflexion organisé par le CIHEAM-IAMM et le MARHP le 21 juin 2018 à Tunis à l'occasion de la présentation des résultats de cette étude.

Obstacles	Solutions proposées	Observations
<p><b>Des obstacles de financement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible capacité de financement et d'investissement chez les coopératives</li> <li>- Accès très limité au crédit bancaire</li> <li>- Absence d'encouragements spécifiques aux coopératives pour la commercialisation et la transformation</li> </ul>	<p><b>Faciliter l'accès des SMSA au financement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faciliter l'accès des SMSA au crédit bancaire par l'instauration d'une dérogation spéciale leur permettant de ne pas présenter d'hypothèque</li> <li>- Révision des critères d'accès des SMSA au FOSDAP (Fonds Spécial de Développement Agricole et de la Pêche)</li> <li>- Octroi de financement incitatif aux coopératives pour la commercialisation et la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En Tunisie, l'accès de la plupart des SMSA de base au financement est difficile du fait de leur précarité et de leur manque de visibilité auprès des institutions bancaires et financières. Les banques et les institutions financières n'offrent aucun service particulier en faveur des coopératives.</li> <li>• Les SMSA bénéficient des avantages financiers les plus généreux. En effet, les investissements réalisés par les SMSA sont toujours classés à la Catégorie A quel que soit le coût de l'investissement<sup>60</sup>. De même, tout le</li> </ul>

<sup>60</sup> Article 2 du décret gouvernemental n°2017-389 du 9 mars 2017 relatif aux incitations financières relatifs aux investissements réalisés dans le cadre de la loi de l'investissement.

	<p>transformation des produits agricoles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire bénéficier les SMSA des mécanismes de l'Etat en matière de promotion à l'export.</li> </ul>	<p>secteur agricole, de la pêche, de l'aquaculture et des services liés est classé à la tête des secteurs prioritaires<sup>61</sup>. Par voie de conséquence, la SMSA jouit toujours d'une prime d'investissement minimum de 30% du coût d'investissement au lieu de 15% au titre de la réalisation d'une opération d'investissement directe dans les secteurs prioritaires<sup>62</sup>. En outre, une SMSA qui opère un investissement matériel pour la maîtrise des nouvelles technologies et l'amélioration de la productivité bénéficie d'une prime d'investissement qui s'élève à 60% du coût de l'investissement (avec un plafond de 500. Mille dinars) alors que les autres investisseurs dans le secteur agricole et de la pêche bénéficient d'un taux de 55% et les investisseurs dans les secteurs non agricoles ne profitent que de 50%.</p>
<p><b>Des faiblesses intrinsèques aux SMSA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de programme de formation et d'encadrement pour les dirigeants des coopératives agricoles</li> <li>- Absence d'une stratégie d'investissement et de développement lors de la création de la coopérative</li> <li>- Absence d'une vision entrepreneuriale chez les dirigeants des coopératives</li> </ul>	<p><b>Qualification des compétences des dirigeants des SMSA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement d'un programme de formation national pour renforcer les capacités des dirigeants des coopératives agricoles</li> <li>- Faciliter aux SMSA le recrutement de profil spécialisé dans la commercialisation et la transformation (contrat SIVP).</li> <li>- Collaborer avec l'APIA pour bénéficier d'un coach spécialisé payé à 50% par l'Etat.</li> <li>- Mise à disposition du personnel du Ministère de l'Agriculture au profit des SMSA tunisiennes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il s'agit de mettre en place un programme national de formation du capital humain (y compris pour les dirigeants). L'objectif est de développer des compétences capables de dynamiser la compétitivité des coopératives.</li> <li>• Le recrutement de profil spécialisé dans la commercialisation et la transformation (contrat SIVP) est accessible par les bureaux d'emploi de l'ANETI.</li> </ul>
<p><b>Des contraintes relatives à l'accès aux marchés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible capacité de pénétration aux marchés nationaux et internationaux</li> <li>- Inadéquation des procédures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réviser les cahiers des charges (dans les secteurs de la commercialisation et la transformation) en fonction des capacités des SMSA pour faciliter leur positionnement</li> <li>- Renforcer/confirmar la présence des SMSA dans le marché de gros de Tunis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selon des acteurs agricoles, plusieurs cahiers des charges sont faits sur mesure pour répondre aux besoins de certains exportateurs tunisiens. L'exemple du cahier de charge d'exportation de l'huile d'olive est très significatif et il est clairement discriminatoire. L'Etat doit jouer son rôle de garant de la concurrence pure et parfaite entre les</li> </ul>

<sup>61</sup> Annexe 1 du décret gouvernemental n°2017-389 du 9 mars 2017.

<sup>62</sup> Article 3 du décret gouvernemental n°2017-389 du 9 mars 2017.

<p>d'accréditation (charte qualité, autorisation de production,...) avec les capacités des coopératives</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place un programme national pour renforcer l'accès des coopératives à l'exportation des produits agricoles (conjugaison des efforts entre différents ministères et structures pour faciliter le positionnement des coopératives sur les quotas d'exportations).</li> </ul>	<p>acteurs et particulièrement d'un accès équitable au marché</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Néanmoins, la plupart des obstacles à la commercialisation et à la transformation relèvent essentiellement de la faiblesse intrinsèque des SMSA. Plusieurs agriculteurs sont conscients que l'amélioration du positionnement des SMSA dans les filières agricoles relève en grande partie de leur responsabilité, de leur capacité de se regrouper et de mobiliser les agriculteurs. Au-delà des mesures incitatives, la responsabilité de l'Etat est d'engager les réformes juridiques structurelles et de mettre en place deux plans nationaux de communication et de formation.</li> </ul>
<p><b>Des contraintes relatives à l'adhésion des agriculteurs aux coopératives</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de la culture de la coopération entre les adhérents des coopératives</li> <li>- Faible taux d'adhésion dans les coopératives tunisiennes</li> <li>- Absence d'un cadre juridique incitant les agriculteurs à adhérer aux coopératives agricoles.</li> </ul>	<p><b>Renforcer la culture de la coopération</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en place une stratégie de communication auprès des adhérents pour les inciter à adhérer aux coopératives agricoles</li> <li>- Conditionner l'accès des agriculteurs aux encouragements de l'Etat par leur adhésion au sein d'une SMSA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La recommandation relative à la mise en place d'une stratégie de communication est développée au Chapitre IV de cette étude.</li> <li>• Conditionner l'accès des agriculteurs aux encouragements de l'Etat par leur adhésion au sein d'une SMSA constitue une solution irrationnelle qui risque de porter atteinte aux principes du libre accès aux coopératives, à l'égalité entre les agriculteurs et à la liberté d'entreprendre. Par ailleurs, et comme indiqué ci-dessus, les SMSA bénéficient du régime le plus incitatif d'avantages financiers</li> <li>• Sur la question des contraintes juridiques, cf. le 1<sup>er</sup> Chapitre, III : Un dispositif incompatible avec les attentes des acteurs.</li> </ul>
<p>L'invisibilité des SMSA par les acteurs non agricoles</p>	<p>Mettre en place une stratégie de communication globale pour améliorer la compréhension du rôle des SMSA par les institutions extra-agricoles</p>	
<p><b>Des problèmes de la concurrence et de l'organisation des filières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non-respect des règles de la concurrence dans les marchés tunisiens</li> <li>- Désorganisation des filières agricoles tunisiennes</li> </ul>	<p><b>Résoudre les problèmes de la concurrence et de l'organisation des filières</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Appliquer la loi et lutter contre la corruption dans les circuits de distribution</li> <li>- Réformer la gouvernance des circuits de distribution et des filières agricoles (renforcer le positionnement des coopératives dans la commercialisation)</li> </ul>	<p>C'est un problème général qui touche tout le secteur agricole et non pas seulement les SMSA.</p>

Problème de zonage pour les SMSA de base	Abolir les limites géographiques dans la commercialisation et la transformation	Cf. le 1 <sup>er</sup> Chapitre, III : Un dispositif incompatible avec les attentes des acteurs ainsi que le Chapitre IV
Absence d'une vision claire de l'Etat en matière d'appui aux SMSA tunisiennes	Mettre en place une stratégie de renforcement des capacités des SMSA	
Eparpillement des SMSA	Renforcer le syndicalisme coopératif pour assurer la présence des coopératives dans les réunions de prise de décision	C'est la responsabilité des coopératives et non de l'Etat.
Ambiguïté juridique quant aux activités que la SMSA puisse exercer.	Faciliter les dispositifs juridiques pour encourager la diversification des activités des SMSA	Sauf l'activité de production, la SMSA jouit d'un titre juridique clair lui permettant d'exercer toutes les activités liées à l'agriculture.
Problèmes de locaux	Améliorer l'accès des SMSA aux locaux publics abandonnés	Dans la politique du MARHP et du ministère du domaine de l'Etat, les SMSA bénéficient d'une priorité dans l'octroi de contrat de bail des locaux publics. Or, d'après certains intervenants, cette expérience d'octroi de bail a été un échec et a été abandonnée. La principale cause revient aux questions foncières très complexes autour des bâtiments de l'Etat Par ailleurs, plusieurs SM de base de services de la pêche bénéficient d'une autorisation temporaire du domaine public des ports pour installer leurs locaux administratifs.

## **Une véritable coopérative s'élargit et gagne le marché plus rapidement que l'entreprise à but lucratif**

Depuis son apparition sous le protectorat jusqu'à aujourd'hui, l'une des originalités qui fondent l'identité conceptuelle de la coopérative est méconnue par la plupart des acteurs coopératifs. Le chemin naturel de la coopérative exige qu'elle soit créée sous forme d'une **petite entité** économique à l'initiative de certaines personnes qui ont des intérêts communs matériels et moraux. Or, sa vertu essentielle est qu'elle est conçue pour qu'elle **s'élargit et gagne le marché plus rapidement** que l'entreprise économique à but lucratif et ce, grâce à son mode de fonctionnement de portes ouvertes, de gestion démocratique, de l'obligation de réinvestir la plus grande part des bénéfices et grâce à ses principes de solidarité et sa finalité de bien-vivre social... Les coopératives les plus performantes au monde en attestent parfaitement. Au-delà des contraintes juridiques et institutionnelles, si sérieuses qu'elles soient, le respect des principes coopératifs par les adhérents, la bonne gestion et la bonne planification permettent à toute coopérative, et ce n'est pas assez dire, de rehausser sans difficultés majeurs son positionnement concurrentiel sur le marché. La coopération est une culture entrepreneuriale au service de l'homme. Il est évident que le choix de constituer une coopérative dans le seul but de bénéficier des avantages financiers et de l'assistanat des pouvoirs publics ou des organisations internationales ne crée pas une entreprise économique, viable et performante, mais une simple structure de sous-traitance. Nous pensons dès lors que le financement, quoique essentiel pour la création et le développement de l'entreprise coopérative, ne constitue pas le facteur primordial pour améliorer son positionnement sur le marché.



# Chapitre III

## Les Partenariats Public-SMSA

Il s'agit de prime abord d'identifier le concept de partenariat Public-SMSA (I). Puis, nous menons un focus sur trois expériences en la matière (II). L'application du concept sur les trois expériences nous a permis de dégager une série de conclusions et de leçons (III).

### I. Le concept de partenariat Public-SMSA

#### A. Il ne s'agit pas de partenariat public-privé (PPP) au sens de la loi n°2015-49

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2015-49 du 27 novembre 2015, relative aux contrats de partenariat public privé définit le contrat de PPP comme étant « un contrat écrit à durée déterminée par lequel une personne publique confie à un partenaire privé une mission globale portant totalement ou partiellement sur la conception et la réalisation d'ouvrages, d'équipements ou d'infrastructures matérielles ou immatérielles nécessaires pour assurer un service public. Le contrat de partenariat comporte le financement, la réalisation ou la transformation et la maintenance moyennant une rémunération versée par la personne publique au partenaire privé pendant la durée du contrat... Le contrat de partenariat ne comprend pas la délégation de gestion du service public ». Il ressort de cette disposition que le contrat de PPP est un contrat administratif ayant pour objet **la construction d'un service public** par un partenaire privé pour le compte d'une personne publique moyennant des opérations de financement, de conception, de réalisation d'ouvrages, équipements ou infrastructures. Le législateur a explicitement exclu du champ d'application des PPP la délégation de gestion d'un service public telle que le contrat de concession et l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. De cette définition découlent deux précisions importantes. **D'un côté**, rien n'empêche ce qu'une SMSA performante de point de vue financier et technologique conclue un contrat de PPP avec une personne publique, quoique cette hypothèse n'existe pas en pratique. **D'un autre côté**, les contrats de partenariat Public-SMSA, objet de notre mission, s'inscrivent non pas dans le cadre de PPP au sens de la loi de 2015, mais dans le cadre de la délégation de gestion d'un service public.

#### B. La définition proposée

Sur la base des cas d'espèce, si variables qu'ils soient, qu'on a pu observer tout au long du parcours d'entretiens et des visites de terrain, nous proposons la définition suivante :

Il y a un Partenariat Public-SMSA lorsqu'une personne publique confie à une SMSA (personne morale de droit privé) l'exécution, l'exploitation ou l'usage d'un service public, d'ouvrages, d'équipements ou de biens publics, sous son étroit contrôle.

#### 1. Les éléments constitutifs d'un partenariat Public-SMSA

Le partenariat Public-SMSA implique la réunion des éléments suivants :

- a. **Deux types de personnes.** Le partenariat implique la présence de deux personnes : une personne publique (Etat, établissement public ou collectivité publique locale) et une personne privée (la SMSA) ;
- b. **Un transfert de gestion d'un service ou d'un bien.** La personne publique, au lieu de gérer directement les activités d'intérêt général et les biens qui lui sont dévolus, en confie la gestion à une SMSA ;
- c. **Deux types d'instruments juridiques.** La délégation de gestion s'effectue par deux types d'instruments : un acte bilatéral (contrat) ou un acte unilatéral (décision administrative).

**Les actes bilatéraux** sont multiples tels que la concession et la location-vente. Dans la pratique, la plupart des conventions conclues entre les structures du MARHP et des SMSA et qui répondent au concept de partenariat constituent des contrats innomés, c'est-à-dire des contrats qui ne correspondent pas à une catégorie juridique déterminée ; leur régime juridique n'est pas déterminé dans les dispositions légales ; ils ne sont pas organisés par des règles propres. Il en est notamment du contrat de gestion du centre de collecte du lait conclu le 1<sup>er</sup> juin 1989 entre l'OEP et la SMSA « Elhouda ». Relève également des contrats innomés, la convention d'exploitation d'une unité de transformation et de conditionnement de l'escargot conclu le 8 juin 2017 entre la Société Mutuelle des Héliculteurs Tunisiens (SMH) et l'APIA.

Quant aux **actes unilatéraux**, pris sous forme d'une décision administrative, nous pouvons citer l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et l'autorisation de commissionnaire de vente dans un marché de gros.

- d. **Des prérogatives exorbitantes du droit commun.** Responsable de la bonne marche des services publics et de la bonne gestion des propriétés publiques, l'administration est investie d'un arsenal de prérogatives exorbitantes du droit commun. Parmi ces prérogatives, la modification ou la résiliation unilatérale du contrat, l'exercice d'un contrôle étroit, voire même l'ingérence dans l'exécution du contrat.

Les deux articles 41 et 44 de la loi de 2005 relative aux SMSA traduisent parfaitement cette exigence. En effet, lorsque la coopérative gère un service ou un bien publics, le gouverneur<sup>63</sup> ou les deux ministres de l'agriculture ou de finances<sup>64</sup> disposent, lors de l'exercice du contrôle, de la prérogative **de retirer le service ou le bien publics** mis à la disposition de la coopérative.

- e. **Une habilitation juridique.** La délégation implique une habilitation, c'est-à-dire une assise juridique sur la base de laquelle la personne publique peut déléguer un service ou un bien. Outre les règles particulières régissant chaque catégorie de partenariat et de filière agricole, les deux articles 41 et 44 de la loi de 2005, pourraient être interprétés comme le texte général qui habilite les pouvoirs publics à confier aux SMSA la gestion ou l'exploitation d'un service ou d'un bien publics. « Au cas où la

---

<sup>63</sup> Pour les SMSA de base.

<sup>64</sup> Pour les SMSA centrales.

société coopérative gère un service ou des biens publics... », disposent les deux articles 41 et 44.

Plus particulièrement, dans le code des collectivités locales de 2018 figure une habilitation législative permettant à la collectivité locale de conclure des contrats de partenariats avec les entreprises de l'ESS. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 109 dispose que les collectivités locales veillent 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.

Il va sans dire que les **unités coopératives de production agricole** (UCPA) fonctionnent exclusivement selon le mode de partenariat Public-Coopérative<sup>65</sup>. Ces structures ont pour objet la mise en commun par les coopérateurs des moyens propres à permettre le développement, la mise en valeur et l'exploitation des terres domaniales agricoles qui leur sont accordées en usufruit par l'État. Instituées pour gérer un domaine public, les UCPA subissent une ingérence excessive des pouvoirs publics ; elles s'apparentent à un prolongement de l'appareil administratif. Le ministre détient le pouvoir de prendre les décisions les plus énergétiques qui affectent l'existence même de la coopérative, celles du retrait de l'agrément et de la dissolution de la coopérative<sup>66</sup>.

## 2. Les actes exclus du périmètre conceptuel du Partenariat Public -SMSA

Sont exclus du périmètre conceptuel de Partenariat Public-SMSA les actes suivants :

- a) **Les contrats conclus entre une SMSA et une personne autre que les personnes publiques.** Il s'agit des contrats (de vente, d'appui technique, de crédit...) conclus entre une SMSA et une entreprise privée ou une personne physique.
- b) **Les conventions conclues entre les SMSA et une personne autre que les personnes publiques de droit interne.** Il s'agit des conventions avec des organisations internationales ayant pour objet l'appui technique ou financier de la coopérative. Ce genre d'acte échappe au concept de Partenariat Public-SMSA.
- c) Ne font pas partie des Partenariats Public-SMSA, les conventions ou certaines dispositions de conventions, même désignées par l'expression de "partenariat" ou de "coopération", qui **n'ont pas pour objet une délégation de gestion d'un service ou d'un bien publics.** C'est le cas lorsque la convention stipule que la structure publique contractante s'engage par ses propres moyens à fournir les services d'encadrement, de formation, d'appui à la commercialisation, de la vulgarisation, de l'incitation d'adhésion à une coopérative.... En d'autres termes, c'est à partir du moment où la personne publique met à la disposition de la coopérative un fonds, un centre d'exploitation, un terrain, des ingénieurs, des équipements ou confie à la SMSA le droit d'exercer certains services de puissance publique tels que l'identification animale ou le contrôle laitier ..., que l'on peut parler d'un Partenariat Public-SMSA. Le partenariat implique un partage de

---

<sup>65</sup> Loi n°84-28 du 12 mai 1984.

<sup>66</sup> Art. 24 et s. de la loi n°84-28.

risques économiques et de profits. L'objectif est double : renforcer les capacités économiques de la coopérative et alléger la charge des pouvoirs publics dans l'exercice des activités de services de vulgarisation, d'encadrement et de financement des agriculteurs.

À titre d'illustration, on peut citer les conventions de partenariat conclues entre l'AVFA et certaines SMSA (Elhouda-Mahdia, Essaada-Tbolba, Alettihad-Sidi Bouzid, Outik Aljadida-Bizerte...) en vertu desquelles l'AVFA met à leur disposition les services d'un conseiller agricole. En outre, le contrat désigné par "**convention cadre de coopération**" conclu entre l'OEP et la SMSA "*Elkhir*" des éleveurs de moutons et de chèvres le 13 novembre 2013, contient deux types d'engagements mis à la charge de l'OEP et sa délégation à Kairouan. La première catégorie est la prestation directe par l'OEP de certains services au profit de la SMSA tels que l'encadrement dans la gestion des troupeaux de moutons, l'appui à la formation et au suivi de la santé du troupeau, l'installation d'un logiciel informatique.... Ces services ne font pas partie du concept de Partenariat Public-SMSA. La deuxième catégorie d'engagements consiste à mettre à la disposition de la SMSA certains équipements, machines agricoles et des ingénieurs. À ce niveau, on est au cœur de Partenariat Public-SMSA. En contrepartie, l'OEP détient le droit de contrôler l'élaboration et l'exécution des programmes de mise en œuvre de la convention.

## **II. Focus sur trois expériences de projets de partenariat Public-SMSA**

Nous avons choisi d'opérer un zoom sur trois expériences : l'expérience de l'OEP de Mahdia (A), l'expérience de l'APIP relative à l'exploitation du domaine des ports de la pêche par des SMSA (B) et un cas récent, celui de l'exploitation d'une unité de transformation et de conditionnement de l'escargot confiée par l'APIA à la Société Mutuelle des Héliculteurs Tunisiens (C).

### **A. L'expérience de l'OEP Mahdia**

Reconnue comme "sucess story" en matière de Partenariat Public-SMSA, l'OEP de Mahdia a pu installer des partenariats autour de quatre activités.

#### **1. Première activité : La collecte du lait**

##### **a. Cadre juridique et positionnement des activités de collecte et de transport du lait frais**

Le domaine de la collecte et du transport du lait frais est régi principalement par les textes juridiques suivants :

- décret-loi n°66-2 du 24 septembre 1966, portant création de l'office de l'élevage et du pâturage modifié par la loi n°93-23 du 8 mars 1993 ;
- loi n°2005-95 du 18 octobre 2005, relative à l'élevage et aux produits animaux ;
- arrêté du ministre de l'agriculture et de l'environnement du 23 juin 2011, portant approbation du cahier des charges relatif à la création des centres de collecte et de transport du lait frais ;

- arrêté du ministre de l'agriculture du 2 août 2013, portant approbation du plan directeur des centres de collecte et de transport du lait frais, modifié par l'arrêté du 29 juillet 2015 ;
- arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et des ressources hydrauliques, du ministre de l'intérieur et du développement local, du ministre de la santé publique et du ministre du commerce et de l'artisanat du 5 janvier 2009 portant approbation du cahier des charges fixant les conditions du transport du lait frais.

Selon un avis rendu par le conseil de la concurrence<sup>67</sup>, en février 2015, on compte 237 centres dont 66 sont gérés par des SMSA. Le tableau ci-dessus décrit la répartition des centres selon les catégories et les capacités de collecte par jours.

Catégories des centres	Nombre	Capacité de collecte par jours (mille litres)
Société mutuelle de services agricoles	66	710
Société de service agricole	56	630
Centre privée	115	1260
Total	237	2600

« Les centres de collecte et de transport du lait constituent un maillon essentiel qui relie les petits et moyens éleveurs avec les industriels du lait. Quant aux grands éleveurs, la majorité traite directement avec les industriels soit par leurs propres moyens, soit par le recours à des transporteurs privés »<sup>68</sup>.

### **b. La conclusion de trois contrats**

Les projets de partenariat Public-SMSA ont démarré depuis 1984 par l'initiative de l'OEP de Mahdia. Ils s'inscrivent dans le cadre de la privatisation de la collecte du lait au profit des entreprises privées notamment les SMSA.

#### **• Un contrat de gestion d'un centre de collecte du lait**

Dans un contrat conclu le 1<sup>er</sup> juin 1989 entre le DG de l'OEP Mahdia et la coopérative de services agricoles « Elhouda », l'OEP a délégué la gestion d'un centre de collecte du lait à la coopérative en mettant à sa disposition les équipements nécessaires. Aux termes du contrat, une série d'engagements est mise à la charge de la coopérative : la bonne gestion du centre ; ne pas utiliser le centre pour exercer des activités autres que la collecte, la vente et la commercialisation du lait ; ne pas apporter des modifications techniques ou matérielles au centre ; assurer la maintenance et les réparations nécessaires aux équipements et effectuer les

<sup>67</sup> Conseil de la concurrence, Avis n°142540 rendu le 14 mai 2015 sur un projet d'un arrêté du ministre de l'agriculture, portant modification de l'arrêté du ministre de l'agriculture et de l'environnement du 23 juin 2011, portant approbation du cahier des charges relatif à la création des centres de collecte et de transport du lait frais, *Rapport annuel*, 2015, p. 103. (Le rapport est disponible au site du conseil de la concurrence : [<http://www.cct.gov.tn/index.php/fr/documentation/2013-01-22-10-15-15>].

<sup>68</sup> *Ibidem*. Traduction libre du consultant.

opérations nécessaires du contrôle laitier avant la livraison du lait. Le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun. L'article 8, alinéa 2 du contrat dispose que « l'office détient le plein pouvoir de désigner le nouveau gestionnaire du centre ». De même, la coopérative ne peut en aucune manière procéder à des constructions sans l'autorisation et le contrôle technique de l'office<sup>69</sup>. Par ailleurs, les experts et les techniciens de l'office sont habilités à effectuer des visites sur lieux à tout moment. La violation des clauses du contrat par la coopérative est sanctionnée par l'annulation unilatérale du contrat<sup>70</sup>. En vertu de son article 21, l'entrée en vigueur du contrat est conditionnée par l'autorisation du ministre de l'agriculture.

*Quelle est la nature juridique de ce contrat ?*

Il s'agit d'un contrat administratif par excellence. D'abord, parce qu'il est conclu entre une personne publique (un EPNA) et une personne morale de droit privé (SMSA). Ensuite, la convention porte sur la gestion d'un service public. Enfin, le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun.

- **Un contrat de location-vente de camionnettes et d'équipements**

L'OEP a mis à la disposition des coopératives des camionnettes et des équipements sur la base de contrats de **location-vente** moyennant un prix préférentiel. À l'issue d'une période de jouissance du bien par la SMSA "locataire", cette dernière bénéficiera du transfert de propriété.

- **Un contrat de vente du lait frais entre la coopérative et la société industrielle « Tunisie Lait »**

La coopérative « Elhouda » a conclu un contrat de vente du lait frais avec la société industrielle « Tunisie Lait » le 7 mars 1991. C'est un contrat de droit privé signé entre deux personnes privées et régi essentiellement par le code des obligations et des contrats. Ce dernier contrat a clôturé le circuit économique de la filière.

La coopérative « Elhouda » contient 1551 adhérents, réalise un chiffre d'affaire de 24.2 million de dinars et est actionnaire par 4.21 % au capital de la centrale Vitalait de Mahdia<sup>71</sup>.

## **2. Deuxième activité : Insémination artificielle et identification du cheptel des bovins laitiers**

Ces deux activités sont exercées par l'OEP depuis les années 60. Eu égard à la charge de ces deux activités et à l'impossibilité matérielle d'assurer un service permanent et ponctuel, l'OEP a décidé de privatiser ces deux activités. Moyennant des **conventions de partenariat**, suivies de cahiers de charges, les deux activités ont été transféré à la Société Mutuelle Centrale des Services agricoles-Groupement Mahdia. A l'origine, l'OEP n'a pu effectuer par ses propres moyens que 4000 inséminations par an. Aujourd'hui, et grâce à la coopérative, l'activité réalise entre 28 et 30 milles inséminations par an avec un service permanent. Le

---

<sup>69</sup> Article 4 du contrat.

<sup>70</sup> Article 4 du contrat.

<sup>71</sup> Estimations de l'année 2017 selon les sources de la SMSA « Elhouda ».

groupement Mahdia réalise un chiffre d'affaire de 400 millions de dinars. Pour l'administration de l'OEP, elle détient aujourd'hui une information exhaustive en matière d'inscription des vaches à la suite de l'installation d'un logiciel informatique (qui n'a coûté que 6 milles dinars) dans le cadre d'une coopération entre le gouvernorat de Mahdia et le département de la Loire Atlantique.

### 3. Troisième activité : Le contrôle laitier

Cette activité a été confiée à la coopérative « Ennejma » d'Eljam par l'OEP dans le cadre d'un projet appuyé et proposé par la FAO (2011-2012). Au début, 3 régions ont été prévues pour la mise en œuvre du projet : Béni Hassen (Monastir) ; Elhzag (Sfax) et Eljam (Mahdia). Seule la coopérative « Ennejma » d'Eljam a réussi à se conformer aux termes du projet. En vertu d'une convention conclue entre l'OEP et la coopérative « Ennejma », cette dernière s'engage à suivre 400 vaches et à recruter un ingénieur. L'OEP exerce son plein pouvoir de contrôle et verse à la coopérative le prix du service. Il s'agit d'un contrat administratif en vertu duquel l'OEP a délégué un service de police administrative. Ce service délégué est qualifié comme une police administrative dans la mesure où il vise à assurer l'ordre public inhérent à la salubrité publique.

### 4. Quatrième activité : Le contrôle du ramassage du lait

Mahdia compte 250 camionnettes de ramassage de lait appartenant aux privés : des SMSA, des sociétés commerciales et des centres privés. Or, comme l'a signalé le conseil de la concurrence<sup>72</sup>, à côté des centres de collecte et de transport dûment habilités à exercer leurs activités, le nombre des transporteurs saisonniers et clandestins ne cesse de s'accroître. Dans une filière stratégique et sensible, l'existence de ces transporteurs dont la majorité déroge aux normes de la santé telles que définies par le cahier des charges fixant les conditions du transport du lait frais constitue une menace réelle à la salubrité publique.

L'appareil administratif est confronté au problème de la multiplicité des structures publiques intervenantes dans le contrôle du ramassage du lait : ministères de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, de finances, l'OEP.... Ce qui affaiblit l'efficacité de ces actions de police. À l'initiative de l'OEP et dans un objectif d'unifier les interventions du contrôle, le gouverneur a pris deux décisions :

- **Décision 1 : Attribuer à la commission régionale du contrôle de la fraude la compétence de statuer** sur les infractions et les fautes commises par les transporteurs du lait

Rappelons que les agents du contrôle exercent, chacun dans son domaine d'intervention deux formes de contrôle. La première relève de la police administrative ayant une fonction préventive contre les atteintes à l'ordre public et pourrait déboucher sur des mesures administratives prises par l'autorité administrative telles que le retrait de l'agrément. La deuxième forme du contrôle est celle de la police judiciaire qui vise à découvrir les infractions pénales à en rechercher les auteurs et à les livrer à l'autorité judiciaire.

---

<sup>72</sup> Conseil de la concurrence, Avis n°142540 rendu le 14 mai 2015.

Sauf si la commission exerce un simple rôle de coordination entre les différents services de contrôle, la décision du gouverneur d'attribuer à la commission le pouvoir de statuer sur l'ensemble des infractions et des fautes commises pose le problème de compétence du gouverneur. Le gouverneur peut-il par une simple décision administrative, créer un bloc de compétence au profit de la commission alors que les missions de contrôle exercées par les services administratifs des différents ministères sont attribuées par des lois ?

- **Décision 2 : Création de cartes professionnelles**

Afin que les autorités administratives puissent exercer le contrôle du ramassage du lait dans les meilleures conditions, le gouverneur a pris une décision de créer une carte intitulée « Carte de ramasseur de lait » "بطاقة ناقل حليب". Dans le texte de la carte figure l'identité du ramasseur, le numéro de la camionnette et le centre de la collecte. Cette carte représente le titre de l'autorisation de l'exercice de l'activité du ramassage du lait. Elle est prise dans le cadre de l'exercice du gouverneur de ses compétences de police administrative : la restriction de la liberté du commerce et de l'industrie dans un but de maintenir l'ordre public. Cette mesure semble nécessaire et proportionnée à la gravité de l'atteinte ou à la menace d'atteinte à la salubrité publique. Au verso de la carte sont inscrits les fondements juridiques, à savoir :

- la loi n°2005-95 du 18 octobre 2005 relative à l'élevage et aux produits animaux ;
- l'arrêté conjoint du ministre de l'agriculture et des ressources hydrauliques, du ministre de l'intérieur et du développement local, du ministre de la santé publique et du ministre du commerce et de l'artisanat du 5 janvier 2009 portant approbation du cahier des charges fixant les conditions du transport du lait frais et
- le procès-verbal de la commission régionale du contrôle de la qualité du lait tenue le 5 mai 2017.

## **B. L'expérience de l'APIP : l'exploitation du domaine des ports de la pêche par des SMSA**

### **1. Présentation du cadre juridique**

L'APIP est une entreprise publique منشأة عمومية chargée de la gestion des ports, de la protection et la conservation du domaine public des ports de pêche, de la sécurité et de la police du port<sup>73</sup>. Toutes les installations au sein du port sont de la propriété de l'APIP. L'article 3 de la loi n° 92-32 du 7 avril 1992 portant création de l'agence dispose que « l'État affecte, en pleine propriété, à l'agence les installations commerciales et industrielles intéressant l'exploitation des ports de pêche ainsi que les matériels, outillages et biens mobiliers et immobiliers et ouvrages de toutes sortes affectés au port de pêche ». L'exploitation du domaine public des ports et des installations y afférentes est soumise essentiellement aux textes suivants :

- loi n° 92-32 du 7 avril 1992, portant création de l'agence des ports et des installations de pêche ;

---

<sup>73</sup> Article 3 de la loi n° 92-32 du 7 avril 1992 portant création de l'agence des ports et des installations de pêche.



- décret n°92-2110 du 30 novembre 1992, fixant l'organisation administrative et financière ainsi que les modalités de fonctionnement de l'APIP tel que modifié par le décret n°99-660 du 22 mars 1999 ;
- code des ports maritimes promulgué par la loi n°2009-48 du 8 juillet 2009 ;
- décret n°2003-1984 du 15 septembre 2003, relatifs aux modalités d'application des dispositions de l'article 43 de la loi n°2002-47 du 14 mai 2002 relative aux ports de pêche et fixant les conditions d'occupation temporaire du domaine public portuaire ;
- décret n° 98-1630 du 10 août 1998, portant approbation du cahier des charges fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des marchés de gros des produits agricoles et de la pêche ;
- loi n° 2008-23 du 1<sup>er</sup> avril 2008, relative au régime des concessions ;
- loi n° 94-86 du 23 Juillet 1994, relative aux circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche modifiée et complétée par la loi n° 2000-18 du 7 février 2000 ;
- décret n°2010-1753 du 19 juillet 2010 fixant les conditions et procédures d'octroi des concessions ;
- code des collectivités locales (2018).

## 2. Les modalités d'exploitation du domaine public des ports de la pêche

Aux termes de l'article 18 du code des ports maritimes, promulgué par la loi n°2009-48 du 8 juillet 2009<sup>74</sup>, l'exploitation et l'utilisation du domaine public des ports, des ouvrages, constructions et équipements qui y sont édifiés, mis à la disposition du public, des intervenants et des usagers du port sont assurées par trois modalités :

- l'exploitation **directe** par l'autorité portuaire ;
- ou dans le cadre d'une **occupation temporaire** ;
- ou dans le cadre d'une **concession** avec ou sans obligation de service public.

### a. L'occupation temporaire du domaine public des ports

L'occupation ne peut avoir lieu que sur autorisation de l'autorité portuaire. Selon le tribunal administratif<sup>75</sup>, l'autorité portuaire est l'Agence des Ports et des Installations de Pêche. L'autorisation d'occupation temporaire peut être accordée pour une durée maximale de **cinq ans** prorogeable chaque fois pour une durée d'une année<sup>76</sup>. Les conditions et les procédures d'octroi de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public des ports sont encore régies par le décret n°2003-1984 pris en application de l'article 43 de l'ancienne loi n°2002-47 du 14 mai 2002, relative aux ports de pêche abrogée par l'article 3 de la loi de

<sup>74</sup> L'article 3 de la loi n°2009-48 du 8 juillet 2009, portant promulgation du code des ports maritimes a abrogé la loi n°2002-47 du 14 mai 2002, relative aux ports de pêche

<sup>75</sup> TA, première instance, Sté MECACEF c/PDG de l'APIP, 26 juin 2007, Aff. n°13375, inédit.

<sup>76</sup> Art. 20 du code des ports maritimes.

promulgation du code de la pêche. En pratique, le texte du formulaire des contrats d'occupation temporaire délivrés par l'APIP traduit les dispositions du décret n°2003-1984 susvisé.

**Interdiction de procéder à l'occupation temporaire comportant l'édification de constructions fixes.** Le code maritime a interdit à l'autorité portuaire de recourir au procédé d'autorisation d'occupation temporaire toutes les fois qu'elle comporte l'édification de constructions, d'ouvrages ou d'équipements fixes. Cette occupation ne peut être accordée qu'en vertu d'un contrat de concession. Un cahier des charges doit être annexé au contrat de concession qui fixe les conditions d'édification des constructions, ouvrages ou équipements ainsi que le mode de leur exploitation<sup>77</sup>. Avant la promulgation du code des ports maritimes, l'APIP était dispensée de cette exigence<sup>78</sup>.

### ***b. La concession***

La concession du domaine public des ports, des outillages, des équipements et des services portuaires est accordée conformément à la législation en vigueur<sup>79</sup>, c'est-à-dire conformément à la loi n°2008-23 du 1<sup>er</sup> avril 2008, relative au régime des concessions. Aux termes de l'article 2 de cette loi « la concession est le contrat par lequel une personne publique dénommée "concedant" délègue, pour une durée limitée, à une personne publique ou privée dénommée "concessionnaire", la gestion d'un service public ou l'utilisation et l'exploitation des domaines ou des outillages publics en contrepartie de rémunération qu'il perçoit sur les usagers à son profit dans les conditions fixées par le contrat. Le concessionnaire peut être en plus chargé de la réalisation, la modification ou l'extension des constructions, ouvrages et installations ou d'acquérir des biens nécessaires à l'exécution de l'objet du contrat. Le contrat peut autoriser le concessionnaire à occuper des parties du domaine revenant au concedant afin de réaliser, de modifier ou d'étendre les constructions, ouvrages et installations susvisés. L'occupation temporaire du domaine public ne constitue pas, au sens de la présente loi, une concession »

La concession du domaine public des ports est accordée pour une durée maximale de **trente ans** prorogeables pour une durée supplémentaire ne pouvant excéder **vingt ans**<sup>80</sup>. Les conditions et procédures d'octroi des concessions sont fixées par le décret n°2010-1753 du 19 juillet 2010, un le texte d'application de la loi n°2008-23 du 1<sup>er</sup> avril 2008, relative au régime des concessions.

### ***c. L'exploitation des marchés de gros au sein des ports de la pêche***

- **Le marché de gros, une propriété de l'APIP gérée directement par l'agence ou indirectement par la collectivité territoriale**

---

<sup>77</sup> Art. 20 du code des ports maritimes.

<sup>78</sup> À l'origine, l'APIP peut accorder des autorisations comportant des installations fixes (Art. 4, al. 3 de la loi n° 92-32 du 7 avril 1992 portant création de l'agence ou convention). En 2002, l'APIP est tenue de conclure un contrat avec l'occupant suivi d'un cahier de charges. (Art. 45 de la loi n°2002-47 du 14 mai 2002, relative aux ports de pêche).

<sup>79</sup> Art. 20 du code des ports maritimes.

<sup>80</sup> Art. 25 du code des ports maritimes.

Par application de l'article 3 de la loi n° 92-32 du 7 avril 1992, portant création de l'APIP, les marchés de gros au sein des ports de la pêche relèvent de la propriété exclusive de cette agence. Toutefois, le **premier paragraphe** de l'article 5 de la loi n° 94-86 du 23 juillet 1994 relative aux circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche dispose que la gestion des marchés de gros est assurée soit directement par les services des collectivités publiques locales ou les régies communales, soit par voie de concession accordée par les collectivités publiques locales à des personnes physiques ou morales ». Le **dernier paragraphe** du même article précise : « Toutefois les personnes morales publiques propriétaires desdits marchés, autres que celles citées au premier paragraphe du présent article peuvent les gérer directement ». Il en découle que le marché de gros pourrait être géré soit directement par l'APIP, propriétaire du marché, soit indirectement par la collectivité locale. C'est en vertu d'autorisations d'occupations temporaires attribuées par l'APIP aux collectivités locales, moyennant des loyers fixés par les autorités compétentes relevant du ministère du domaine de l'État, que ces collectivités locales gèrent des marchés de gros installés à l'intérieur des ports de pêche. Selon les dispositions juridiques en vigueur<sup>81</sup>, la gestion des marchés de gros est assurée par voie de **concession** accordée par lesdites collectivités à des personnes physiques ou morales<sup>82</sup>. L'exploitation des emplacements au sein des marchés est soumise à une **autorisation d'occupation d'emplacement** accordée par la collectivité territoriale<sup>83</sup>. Selon les responsables de l'APIP, certains marchés de gros sont gérés par l'APIP alors que certains d'autres sont gérés par les communes directement ou par des personnes privées à la suite d'une délégation.

**Les SMSA peuvent exercer l'activité de vente au marché de gros.** L'article 6 du décret n°98-1630<sup>84</sup> cite parmi les chargés de vente au marché de gros les coopératives de services agricoles à côté des commissionnaires, commerçants distributeurs grossistes, producteurs agricoles, sociétés de production, collecteurs ou acheteurs sur pieds.

- **... mais les marchés de gros au sein des ports de la pêche sont-ils devenus un domaine privé de la collectivité territoriale ?**

L'article 72 du code des collectivités locales de 2018<sup>85</sup> stipule : « Sont considérés une propriété privée des collectivités locales tous les bâtiments et les immeubles qui relèvent de la

---

<sup>81</sup> Loi n° 94-86 du 23 juillet 1994 relative aux circuits de distribution des produits agricoles et de la pêche et décret n° 98-1630 du 10 août 1998, portant approbation du cahier des charges fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des marchés de gros des produits agricoles et de la pêche.

<sup>82</sup> Art. 3 du cahier des charges fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des marchés de production et des marchés de gros des produits agricoles et de la pêche approuvé par le décret n° 98-1630 du 10 août 1998.

<sup>83</sup> Art. 13 al. 2 et 3 du cahier des charges approuvé par le décret n° 98-1630 : « L'exploitation des emplacements dans les marchés de production et les marchés de gros, pour la vente des produits agricoles et de la pêche ou les prestations de services nécessaires ou la vente des produits autres que les produits agricoles et de la pêche, est soumise à une autorisation d'occupation d'emplacement.

Cette autorisation est délivrée par la collectivité locale propriétaire du marché. Ladite collectivité est appelée partie concédante de l'autorisation ».

<sup>84</sup> Décret portant approbation du cahier des charges fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des marchés de gros des produits agricoles et de la pêche.

<sup>85</sup> Promulgué par la loi n°2018-29 du 9 mai 2018.

propriété des collectivités et qui ne sont pas classés dans leur domaine public »<sup>86</sup>. L'alinéa 2 du même article cite les marchés parmi les composantes du domaine privé des collectivités locales. Les marchés de gros au sein des ports de la pêche sont-ils devenus un domaine privé des collectivités territoriales ?

La réponse passe par la question de savoir si l'article 72, alinéa 2 est une disposition **attributive de propriété** à la collectivité de l'ensemble des marchés, y compris celles relevant d'autres personnes publiques comme les marchés de gros de la pêche. *Ou bien*, c'est une disposition de **qualification juridique** des marchés qui sont déjà de la propriété de la collectivité locale pour les intégrer tout simplement dans la catégorie du domaine privé local. **À première vue**, on peut penser que l'article 72, alinéa 2 opère un transfert législatif de l'ensemble des marchés au profit du domaine privé des communes. Cette disposition prévue par une loi organique, l'emporte sur l'article 3 de la loi n° 92-32 du 7 avril 1992, portant création de l'APIP, pris sous forme d'une loi ordinaire. **Néanmoins**, il ressort de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 72 (« Sont considérés une propriété privée... qui relèvent de la propriété des collectivités ») que l'objet de cet article n'est pas d'attribuer des propriétés aux collectivités mais de qualifier les biens qui sont déjà de la propriété de la commune. C'est un texte de qualification et non pas un texte d'attribution de propriétés. Sauf une interprétation contraire et officielle qui sera éventuellement fournie par le juge administratif ou constitutionnel, nous pensons que les marchés de gros au sein des ports demeurent de la propriété de l'APIP. Ces derniers seront encore gérés soit directement par l'APIP, soit indirectement par les collectivités locales. Les modes de gestion des marchés de gros installés au sein des ports de la pêche par des collectivités locales sont désormais régis par les articles 80 et suivants du code des collectivités locales relatifs à la gestion des services publics locaux. Le code prévoit la régie, l'occupation temporaire et le contrat de délégation des services publics locaux.

### 3. Évaluation de l'exploitation des ports par les SMSA à partir de cas pratiques

#### a. Deux modalités sont utilisées

En pratique, deux modalités sont utilisées permettant aux SMSA d'exploiter le domaine des ports de pêche. Lorsqu'il s'agit d'utiliser ou d'exploiter un emplacement au sein du marché, c'est la collectivité territoriale, détentrice de la gestion du marché, qui accorde une **autorisation d'occupation d'emplacement** pour l'exercice de l'activité de commissionnaire. Au-delà du marché (et parfois à l'intérieur même du marché), c'est l'APIP qui intervient toujours par un **instrument unique**, celui de **l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public** délivré aux SMSA. Cette dernière méthode est mise en œuvre même si l'occupation du domaine public des ports comporte l'édification de constructions, d'ouvrages ou d'équipements fixes.

Deux observations méritent d'être présentées. **D'une part**, cette pratique de délégation d'une propriété publique à une SMSA s'inscrit dans le cadre de l'un des axes de la stratégie de développement des ports de la pêche intitulée : « Se désengager progressivement de toute

---

<sup>86</sup> Traduction libre du consultant.

activité à vocation concurrentielle au profit des opérateurs privés »<sup>87</sup>. **D'autre part**, le recours à un instrument unique, celui de l'autorisation d'occupation temporaire, déroge aux exigences de l'article 20 du code des ports maritimes qui impose à l'autorité portuaire de suivre la procédure de concession toutes les fois que la concession contient l'édification de constructions, d'ouvrages ou d'équipements fixes. Cette pratique illégale est justifiée selon les responsables de l'APIP par des contraintes empiriques, à savoir la procédure complexe de la concession, l'incompatibilité de certaines activités avec le procédé de concession comme l'installation d'un épicier, la faiblesse des moyens des SMSA....

Dans le trentième rapport de la Cours des comptes, on peut lire : « Contrairement à la législation et à la réglementation en vigueur, et à l'exception de la période 2010-2011 durant laquelle l'agence a conclu 96 contrats de concession, l'agence s'est contentée lors de l'octroi du domaine public de délivrer des autorisations d'occupation temporaire au lieu de la concession, pour installer des constructions, des ouvrages ou des équipements fixes, comme s'est habituée par ailleurs avant la promulgation du code des ports maritimes en 2009... Il s'ensuit que le non-respect des exigences légales dans ce domaine constitue une faute de gestion au sens de l'article 3 de la loi n°85-74 du 20 juin 1985 ... »<sup>88</sup>. De même, l'APIP ne respecte pas le délai de deux mois pour l'octroi des autorisations (en pratique la moyenne de la durée de réponse est de 8 mois) ainsi que l'obligation de motiver le refus d'octroi de l'occupation du domaine public<sup>89</sup>.

**b. Quelques autorisations d'exploitation du domaine public des ports par des SMSA délivrées par l'APIP<sup>90</sup>**

<b>Port</b>	<b>SMSA</b>	<b>Autorisation d'exploitation</b>
Gabes	S <sup>te</sup> mutuelle de base de services de la pêche « Elkhaliij »	Un lot de marché de gros
Tabarka	S <sup>te</sup> mutuelle de base de services de la pêche de Tabarka	Bureau administratif
Chebba	S <sup>te</sup> mutuelle de base de services de la pêche de Mahdia	Bâtiment administratif
Mahdia	S <sup>te</sup> mutuelle de base de services de la pêche de Mahdia	- Fabrique de glace - Bâtiment administratif
Zarrat	S <sup>te</sup> mutuelle de base de services la pêche « El Khalij »	- Dépôt d'armement - Vente articles de pêche - Vente des produits alimentaires - Lot au marché de gros
Zarzis	S <sup>te</sup> mutuelle de base de services la pêche « El Masraf »	- Bâtiment administratif - Usine de fabrique de glace - Trois entrepôts frigorifiques pour le stockage des produits de la mer - Local d'épicerie

<sup>87</sup> Traduction libre du consultant. Cf. le texte en arabe : [ <http://www.apip.nat.tn/presentation.asp> ]

<sup>88</sup> Traduction libre du consultant.

<sup>89</sup> Cf. Akram BELHAJ RHOUMA, *La motivation des décisions administratives en Tunisie*, L'Harmattan, Paris, 2016.

<sup>90</sup> Source : APIP.

		- Point de vente de carburant Gazoil
--	--	---

- **La SMS de pêche « Elmasraf » Zarzis : un benchmark pour le partenariat APIP-SMSA**

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la société « Elmasraf » a bénéficié de **cinq autorisations**, encore en vigueur, **d'occupation temporaire** du domaine public du port de la pêche de Zarzis. Selon les responsables de la SMSA et de l'APIP, c'est grâce à une tradition de bonne gestion et d'une confiance réciproque entre les deux parties que ces autorisations ont été obtenues. Aussi, la société jouit-elle d'une **autorisation d'occupation d'emplacement au sein du marché de gros** octroyée par la municipalité pour l'exercice de l'activité de commissionnaire. La SMS « Elmasraf » est par ailleurs monopole de la vente du carburant aux pêcheurs dans les ports de Médenine et ce, sur la base d'un **contrat conclu entre la société mutuelle et la société "Agil"**. Faut-il préciser que la majorité des activités exercées par la SMSA à ces adhérents s'inscrivent dans le cadre de Partenariat Public-SMSA. Il en est de la sauvegarde, du stockage et du conditionnement des produits de la mer par des entrepôts frigorifiques alloués par l'APIP. De même, l'activité de la fabrication et la vente de la glace alimentaire est exercée suite à une autorisation d'occupation d'un terrain nu délivrée par l'APIP. Le même procédé pour le local administratif de la société et la vente du carburant et des produits alimentaires. Aujourd'hui, la SMS de pêche « Elmasraf », créée en 1981 et dont le siège social est situé au sein-même du port de Zarzis, est constituée de 250 adhérents pêcheurs et 22 salariés. Elle gère un fond propre de 8 millions de dinars et réalise des bénéfices qui varient entre 50 000 et 80 000 dinars par an.

### **C. Un cas récent : L'exploitation d'une unité de transformation et de conditionnement de l'escargot confiée par l'APIA à la Société Mutuelle des Héliculteurs Tunisiens (SMH)**

#### **1. Contexte et textes relatifs à la création de l'unité**

Eu égard aux potentialités de l'élevage de l'escargot, et à la suite des difficultés éprouvées par des jeunes promoteurs de payer les échéances de crédits alloués par la BTS, le MARHP (APIA, DGDEA et OEP) a décidé d'organiser cette activité. C'est ainsi qu'un arrêté du ministre de l'agriculture du 9 août 2007 a intégré les escargots élevés dans la liste des petits animaux. Le 28 février 2017, le ministre a pris un arrêté portant approbation du cahier des charges relatif à la création de centres d'élevage d'escargots. En vertu de l'article 4 du cahier des charges susvisé, tout promoteur désirant exercer cette activité doit obtenir une attestation d'installation après avoir tenu une formation préalable. Les promoteurs peuvent se regrouper dans des organisations professionnelles sous forme de SMSA ou de GDAP.

Selon des responsables à l'APIA, la difficulté pour les jeunes d'investir dans l'activité de l'élevage de l'escargot est la commercialisation des produits. Le choix était de mobiliser les éleveurs à se réunir dans des SMSA pour qu'ils puissent accéder au marché de la commercialisation. Mais, il faut transformer pour commercialiser. Or, la transformation des produits de l'escargot nécessite des moyens techniques et financiers qui dépassent les capacités des jeunes promoteurs. C'est dans ce cadre que s'inscrit la conclusion de deux conventions avec la fondation RAF. La première est une convention cadre de coopération

signée le 26 septembre 2014. La deuxième est une convention d'exécution, en date du 23 février 2017, portant installation d'une unité de conditionnement et de transformation de l'escargot.

Aux termes de la convention d'exécution, la fondation s'est engagée à construire et équiper l'unité sous le contrôle du ministère de l'agriculture. Ladite unité constitue une composante du projet de création d'un centre pilote de transformation et de conditionnement des produits agricoles. Le 30 avril 2018, un procès de remise de l'unité a été signé entre le ministère et la fondation. Par ailleurs, le 14 février 2018, le ministre du domaine de l'État a pris une décision d'affectation d'une terre domaniale agricole au profit du MARHP qui sera, selon les termes de la décision, mise à la disposition de l'APIA en vue de créer un centre pilote de promotion de l'investissement dans le secteur agricole. Pour assurer la planification, le suivi et l'évaluation des projets du centre pilote, le ministre de l'agriculture a créé le 8 juin 2017 un comité de pilotage au sein du ministère.

## **2. Montage du partenariat APIA-SMH**

L'APIA et la SMH ont conclu une convention d'exploitation de l'unité de transformation et de conditionnement de l'escargot le 12 avril 2018. Le contrat est cosigné par le ministre de l'agriculture. Comme le prévoit son préambule, la convention s'inscrit dans le cadre de l'incitation des agriculteurs à se regrouper dans des organisations professionnelles, de l'amélioration des produits agricoles et du développement des circuits de commercialisation. La durée de la validité du contrat est de cinq ans prorogable une seule fois pour une durée de deux ans.

La convention offre à la SMH le droit exclusif d'exploitation du centre de transformation ("تمكين الشركة دون غيرها من استغلال وحدة التحويل") et ce, à titre gratuit. L'APIA jouit d'un ensemble de prérogatives telles que le droit de visite sur lieux et de l'exercice d'un contrôle minutieux sur la gestion et l'exploitation, de la direction du programme d'exploitation et le droit de résiliation unilatérale du contrat avant terme. La SMH s'engage notamment à payer les frais d'assurance des installations, d'assurer le bon usage et la maintenance des équipements... La convention n'est pas encore entrée en exécution effective faute de signature d'un procès de remise entre les deux parties du fait que les jeunes promoteurs sont appelés à suivre une formation préalable sur l'usage des équipements.

Cette convention est comparable au contrat de gestion d'un centre de collecte du lait à Mahdia conclu le 1<sup>er</sup> juin 1989 entre l'OEP et la coopérative de services agricoles « Elhouda ». C'est un contrat administratif inomé ayant pour objet la délégation de gestion d'un service public industriel et commercial et de biens publics au profit d'une personne privée.

## **III. Conclusions et leçons tirées**

### **A. La nécessité de Partenariats Public-SMSA**

Tous les projets de partenariat engagés depuis la fin des années 80 s'inscrivent dans le cadre du désengagement de l'État des activités du commerce et de l'industrie et de l'allègement de la charge des services d'encadrement fournis aux organisations professionnelles. D'ailleurs,

lors des débats parlementaires sur le projet de loi de 2005 et au sujet des deux articles 41 et 44 relatifs à la délégation d'un service ou d'un bien publics au profit des SMSA, cet argument a été expressément souligné par le ministre de l'époque chargé de l'agriculture<sup>91</sup>. La politique du ministère de l'agriculture est d'inciter les agriculteurs à s'organiser dans des structures collectives et de confier certains services ou biens publics à ces structures. L'administration publique est de plus en plus incapable de répondre aux besoins des agriculteurs pris individuellement. À titre d'illustration, l'OEP gère 750 000 éleveurs de moutons et de chèvres ; 112 000 éleveurs de vaches ; 36 000 éleveurs de chameaux ; 12 000 apiculteurs ; 10 000 éleveurs de cailles et lapins. De même, le nombre des vulgarisateurs agricoles de l'AVFA a diminué de 700 à 300. Dans ces conditions, il est nécessaire de coopérer avec des groupements d'agriculteurs, d'une part et de transférer certains services au SMSA à travers des partenariats, d'autre part.

Le partenariat permet à la fois d'alléger la charge administrative et financière des structures publiques et de renforcer les capacités des coopératives. C'est grâce à des partenariats que des coopératives telles que « Elhouda » de Mahdia, la Société Mutuelle Centrale des Services agricoles-Groupement Mahdia, « Ennejma » d'Eljam et la SMS de pêche « Elmasraf » de Zarzis ont réussi à accéder au marché de transformation et de commercialisation et réaliser des chiffres d'affaire remarquables.

## **B. Des initiatives hétérogènes**

Les projets de partenariat entre les structures du MARHP et les SMSA sont d'une variabilité extrême. Toutes les structures du ministère opèrent des actions de partenariat (OEP, AVFA, APIA, APIP, DGEDA, DGPA...). Certaines prétendent qu'elles sont les fondateurs et des leaders en la matière. Faute de pouvoir accéder à la majorité des conventions dites de partenariat, on ne sait pas exactement s'il s'agissait de véritables Partenariats Public-SMSA.

## **C. L'absence d'un système unifié**

Faute d'un système unifié, les partenariats ne sont pas articulés dans un ensemble structuré, organisé, solidaire et clair dans ses objectifs et qui utilise des moyens d'action coordonnés. **D'abord**, les dossiers sont éparpillés et personne ne détient l'intégralité des projets de partenariat. **Ensuite**, il n'existe aucun texte de référence en la matière comme une note administrative d'orientation, une circulaire, un formulaire d'une convention cadre, un guide, un manuel de procédure.... **Enfin**, il n'existe pas un cadre institutionnel destiné à fédérer l'ensemble des morceaux des initiatives de partenariats et les conduire dans une politique globale et unifiée.

## **D. La complexité des régimes juridiques**

À chaque structure, à chaque activité ou bien public délégués à une SMSA et à chaque forme de délégation correspond une batterie de textes juridiques. Conçus pour faciliter l'accès des SMSA au marché économique, les textes juridiques sont eux-mêmes difficiles à accéder ; ils

---

<sup>91</sup> "وقد بين السيد الوزير أنّ الأحكام الواردة بهذا الباب تعتبر تدرّجاً في تخلي الدولة عن دور التدخل الكلي لتنتقل إلى دور الإحاطة والمتابعة ضمناً لحقوق كافة المنخرطين وخاصة الصغار منهم..."



forment un dispositif complexe et instable. D'ailleurs, certaines formes de partenariat telles que celles relatives à l'exploitation du domaine public des ports ne sont pas adaptées aux besoins et à la capacité des SM de base de services de la pêche.

#### **E. L'invisibilité conceptuelle**

Nous avons relevé, lors de nos différents entretiens menés avec des administrateurs publics et des gestionnaires de SMSA, l'absence d'une compréhension commune et partagée du concept de Partenariat public-SMSA. Ce dernier n'est pas suffisamment clair.

#### **F. L'invisibilité statistique**

En matière de Partenariat public-SMSA, il n'existe pas des données statistiques permettant d'évaluer le poids économique et l'impact social et d'élaborer par conséquent une politique claire dans ce domaine.

#### **G. Problèmes de conformité avec les règles juridiques**

Certains projets de partenariats posent des problèmes de conformité avec les règles juridiques et notamment de leur conformité aux articles 5 et 6 de la loi n°2015-36 du 15 septembre 2015, relative à la réorganisation de la concurrence et des prix. Il est recommandé de soumettre ces projets au conseil de la concurrence pour avis par application du paragraphe 6 de l'article 11 de la loi n°2015-36.

#### **H. La plupart des partenariats fonctionne moyennant un appui d'une organisation internationale**

Comme on l'a déjà relevé dans les exemples qu'on a traités, les partenariats impliquent dans la plupart des cas la présence d'une organisation internationale qui intervient en termes d'appui technique et financier.

#### **I. Les facteurs du succès des projets de Partenariat Public-SMSA**

Selon des responsables administratifs, le succès d'un projet de partenariat dépend essentiellement de la personnalité du dirigeant, sa volonté de développer les filières et sa capacité de surmonter la bureaucratie administrative et de mobiliser les parties prenantes. Le rapport de confiance qui unit les agriculteurs et l'administration publique ainsi que la confiance entre les agriculteurs eux-mêmes et leur volonté de s'organiser et d'accéder au marché constituent des éléments clefs du succès. A côté de la bonne gestion du projet par la SMSA, l'environnement politique joue un rôle déterminant. La réussite de certains projets de partenariat est largement tributaire d'un appui politique des autorités centrales et régionales.

# Chapitre IV : Recommandations

## • **Axe I : Libérer les coopératives des contraintes juridiques et institutionnelles**

### 1. Deux scénarii sur le cadre juridique

En 2005, le législateur a adopté une loi incohérente qui a accablé l'épanouissement du tissu coopératif agricole tout en écartant l'application de la loi de 1967, portant statut général de la coopération. Pourtant, la loi de 1967 institue un système coopératif en avance sur son temps et représente un cadre général cohérent et développé. Elle est toujours d'actualité, sauf quelques rectifications minimales telles que l'intervention de l'autorité de tutelle aux réunions des assemblées générales et des conseils d'administration.

#### **Libérer les SMSA des contraintes juridiques et institutionnelles**

La coopération est une économie citoyenne qui se mobilise à la base par des initiatives spontanées, participatives et démocratiques. Elle répugne par conséquent les modes traditionnels, institués par la loi de 2005, d'une machine administrative bureaucratique et interventionniste à l'extrême. Rappelons que le droit économique est avant tout un droit de régulation et non pas de répression. Le législateur, dans la loi de 2005 et ses textes d'application, était dépourvu d'une vision et d'une politique claires pour bâtir un ordre coopératif cohérent. La loi de 2005 a généré deux défaillances majeures. **D'une part**, le secteur est aujourd'hui fragmenté et invisible et le taux d'adhésion des agriculteurs ne dépasse pas les 5 %. **D'autre part**, les services du MARHP se contentent de mettre en œuvre une politique de "programmes actifs aux SMSA", comparables aux programmes actifs de l'emploi. Le ministère intervient à travers des mesures de régulation à un système en dysfonctionnement structurel. Cette politique d'accompagnement et d'incitations fiscales et financières, si ambitieuse qu'elle soit, vise à corriger les défaillances fonctionnelles des SMSA. Elle tend à résoudre les effets du problème, à guérir les symptômes, sans pour autant traiter l'origine des blocages.

L'application du statut général de la coopération de 1967 aux SMSA permet d'unifier le système coopératif (agricole ou autre) en un tout organisé<sup>92</sup>, de libérer dans une large mesure les initiatives des blocages juridiques et institutionnels. Encore faut-il mobiliser un plan national de communication susceptible de changer la perception de la coopérative en une véritable entreprise économique au service du bien-vivre social.

- **Scénario 1** : Continuer dans le choix de la refonte de la loi de 2005 *ou bien*
- **Scénario 2** : **abroger** la loi de 2005, **soumettre** les SMSA à la loi de 1967, portant statut général de la coopération et **promulguer** un statut type pour les coopératives agricoles sur la base de la loi de 1967.

<sup>92</sup> Sur la question du droit comparé, cf. à titre indicatif : Hagen Henry, *Guide de la législation coopérative*, OIT, 3<sup>ème</sup> édition, 2013. L'auteur présente une synthèse de la législation comparée en la matière et défend l'unité du système coopératif c'est-à-dire un régime de droit commun de la coopération qui rattache l'ensemble des régimes particuliers notamment celui relatif au secteur agricole.

## 2. Evaluation "Swot" prévisionnel de chaque scénario

Le tableau ci-dessous récapitule une évaluation "Swot "prévisionnelle (Forces et opportunités /Faiblesses et menaces) de chaque scénario :

## Evaluation "Swot "de chaque scénario

<b>Scénario 1</b> : Continuer dans le choix de la refonte de la loi n°2005-94, relative aux SMSA	<b>Scénario 2</b> : Abroger la loi n°2005-94 relative aux SMSA et soumettre les SMSA à la loi n°67-4 du 19 juin 1967, portant statut général de la coopération
<b>Des forces et des opportunités négligeables</b>	<b>Des forces et des opportunités notables</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Résoudre certaines anomalies internes du texte de 2005, sans pour autant intégrer la coopérative de services agricoles au sein d'un système unifié de coopération et au sein d'un processus structuré de fondation d'un secteur unifié et cohérent de l'ESS.</li>   <li>▪ <i>Cf. infra.</i> : Schéma, Forces et opportunités de l'application de la loi de 1967.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➡ <b>Multiplicité des points forts de loi de 1967</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Un <b>texte fondateur</b> du régime de droit commun et <b>fédérateur</b> de la coopération en Tunisie <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ C'est le texte de droit référentiel qui sert de base à toutes les autres divisions du droit de la coopération en Tunisie.</li> </ul> </li> <li>◆ Une <b>vision claire</b> pour bâtir un système coopératif cohérent et structuré</li> <li>◆ Un <b>vocabulaire juridique moderne</b></li> <li>◆ Un <b>cadre conceptuel solide</b> de coopératives "<i>start-up</i>" au service du bien-être social</li> <li>◆ Un système qui s'inscrit pleinement dans le cadre de l'ESS. Les principes coopératifs sont clairs (Art. 2 de la loi de 1967)</li> <li>◆ Un <b>ordre coopératif cohérent et structuré</b> : Conseil Supérieur de la Coopération ; Union Nationale de la Coopération et des unions de coopératives.</li> </ul> </li>   <li>↓</li> <li>➡ <b>Pluralité des opportunités offertes par l'application de la loi de 1967 aux SMSA</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Un choix facile à mettre en œuvre</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Ce choix implique tout simplement l'adoption d'un <b>décret gouvernemental</b>, portant approbation d'un nouveau statut type pour les coopératives de services agricoles.</li> <li>➢ <b>Les résultats de la réforme du texte de la loi</b> de 2005 menés par le MARHP et qui traduisent les spécificités des coopératives de services agricoles pourraient être <b>intégrés au texte du décret</b> gouvernemental portant statut type.</li> </ul> </li> <li>2. <b>Libérer les SMSA des blocages</b> juridiques et institutionnels</li> <li>3. <b>Unifier le système coopératif</b> (agricole ou autre) en un tout organisé</li> <li>4. <b>Permettre aux coopérateurs agricoles de constituer des unions coopératives avec des coopératives non agricoles</b> (Art. 4 de la loi de 1967). Ce qui contribue à : <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ transformer les SMSA en de véritables entreprises économiques concurrentielles</li> <li>➢ assurer le partage des connaissances, la rénovation des structures et la modernisation des techniques (Art. 1<sup>er</sup> de la loi de 1967)</li> <li>➢ favoriser l'accès au marché de transformation et de commercialisation.</li> </ul> </li> <li>5. <b>Assurer la réalisation d'une politique publique unifiée</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ <b>NB</b> : Les coopératives « exercent leurs activités dans les secteurs définis par le Plan</li> </ul> </li> </ol> </li> </ul>

National de Développement » (al. 2 de l'art. 2 de la loi de 1967).

➤ Le Plan de développement est le cadre unifié de réalisation des programmes et des projets de l'État<sup>93</sup> (Art. 1<sup>er</sup> de la loi n°2017-28 du 25 avril 2017, portant approbation du plan de développement 2016-2020).

**6. Garantir la visibilité des coopératives** au profit des acteurs et des organisations internationales

**7. Assurer la cohérence et l'intelligibilité** du système juridique

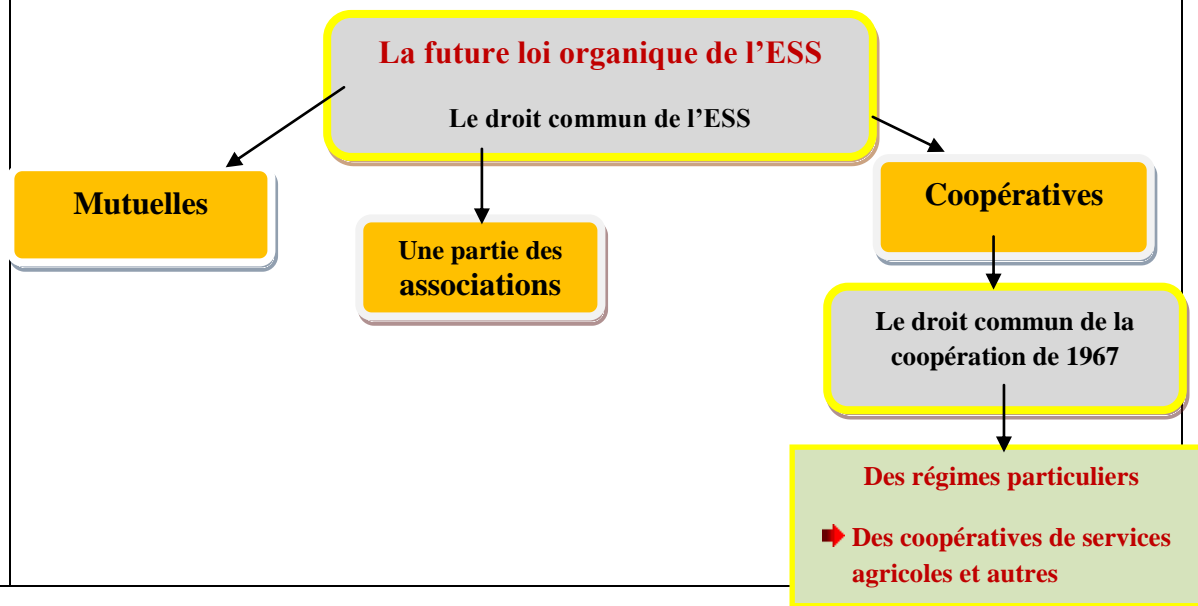
**8. Intégrer les SMSA dans le processus national de fondation de l'économie sociale et solidaire.** Il s'agit de :

➤ La stratégie nationale de l'ESS et la stratégie de l'ESS dans le secteur agricole

➤ Le projet de loi organique relative à l'ESS.

▪ **NB** : La coopérative est l'expression la plus achevée de l'ESS.

◆ **Structuration d'un système juridique cohérent et unifié des entreprises de l'ESS**



<sup>93</sup> Akram Belhaj Rhouma, Conception de mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Stratégie National pour l'Emploi-Phase diagnostic, Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi et BIT, 2018.

Des faiblesses et des menaces sérieuses	Des faiblesses et des menaces dérisoires
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Un choix complexe et lent</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Refonte du texte de loi, délibération devant le conseil de ministres, modifications, présentation du projet devant l'ARP, avis de la commission, rectifications....</li> <li>➤ Préparation des statuts types               <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rq.</b> : Le processus de réforme de la loi de 2005 a commencé depuis 2012 : 6 ans déjà.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- <b>Une tentative de réforme d'un dispositif juridique en dysfonctionnement structurel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La loi de 2005 a institué :               <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Un régime de coopératives déguisées</li> <li>◆ Une politique de zonage pour les SMSA de base</li> <li>◆ Une catégorisation SMSA de base / SMSA centrales</li> <li>◆ Une intervention démesurée de l'appareil administratif</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- <b>Ne pas intégrer pleinement la coopérative</b> de service agricole au sein du système coopératif dans son entier et clairement au sein du nouveau processus de fondation d'un secteur unifié et cohérent de l'ESS</li> <li>- <b>Risque de corporatisme</b> qui pourrait déboucher sur l'installation de régimes juridiques autonomes à des coopératives spécialisées : le blé, le vin, les produits de la mer...</li> <li>- <b>Ne pas mettre fin à la fragmentation</b> du système coopératif</li> <li>- <b>Ne pas résoudre l'isolement</b> juridique et économique de la coopérative agricole de l'ensemble du système coopératif.</li> </ul>	<p>La loi de 1967, un texte en avance sur son temps et toujours d'actualité, nécessite quelques rectifications minimales, notamment l'annulation de présence de l'autorité de tutelle aux réunions des assemblées générales et des conseils d'administration. Néanmoins, les représentants de l'administration assistent en qualité d'observateur ; ils n'ont ni le droit de vote, ni le droit de s'immiscer dans le fonctionnement de la coopérative.</p>
<p>➡ <b>Résultat : le bilan "Swot " conduit à prévaloir le scénario 2</b></p>	

### 3. Une stratégie de communication

La stratégie aurait pour objectifs de :

- sensibiliser les agriculteurs au rôle d'une coopérative dans le développement agricole ;
- promouvoir l'esprit entrepreneurial chez les dirigeants de coopératives ;
- insister sur la nature juridique et économique d'une coopérative en tant que coopérative et entreprise économique ;
- sensibiliser les fonctionnaires au positionnement des coopératives dans le développement agricole comme un acteur économique central et non pas comme une prolongation des structures de l'Etat ;
- sensibiliser les autres départements ministériels aux spécificités juridiques et structurelles des SMSA.

#### • **Axe 2 : Renforcer le Partenariat Public-SMSA**

Les Partenariat Public-SMSA ne s'inscrivent pas dans une politique globale et unifié moyennant des moyens d'action appropriés et une coordination structurée. En cette matière, tout est éparpillé : les textes, les chiffres, les initiatives des structures publiques et les actions menées par les organisations internationales avec absence de coordination. La majorité des responsables prétendent conduire des projets de partenariat sans ligne de conduite générale. D'ailleurs, on ne trouve au sein du ministère de l'agriculture aucun document officiel ou officieux fédérateur des projets de partenariat tel qu'une note administrative d'orientation, une circulaire, un formulaire d'une convention cadre, un guide, un manuel de procédure... Nous proposons les mesures et les actions suivantes :

#### 1. Mesure stratégique : Installer un système unifié de partenariat Public-SMSA

- **Action 1** : Constituer une "Task Force" opérationnelle multidisciplinaire et participative chargée des actions suivantes :
- **Action 2** : Mettre en place une **stratégie et un Plan d'Action** de Partenariat Public-SMSA.
- **Action 3** : **Conduire et coordonner** les différentes opérations du Plan d'Action.
- **Action 4** : **Créer des conventions cadre** après avoir identifié les filières potentielles de partenariat, les régions, les coopératives éventuellement contractantes, les structures publiques intervenantes.
- **Action 5** : Elaborer un **manuel de procédure** sur les différentes formes de Partenariat Public-SMSA en fonction des filières, des normes techniques et des textes juridiques applicables.

- **Action 6 : Engager des études sectorielles** sur les opportunités et les difficultés des Partenariats Public-SMSA dans des filières promoteurs tels que l'huile d'olive, le lait, la pêche maritime, l'apiculture .... et proposer des projets concrets.

## **2. Mesure à court terme : Opérationnaliser les projets concrets de partenariats Public-SMSA proposés par les acteurs coopératifs**

(Voir le tableau ci-dessous)



### Propositions de projets de partenariats Public-SMSA<sup>94</sup>

Filière	Service/ Bien	Région concernée	Les parties prenantes	Objectifs/résultats attendus	Conditions de réussite	Les difficultés à surpasser
<b>Elevage</b>	Service vétérinaire	Zarzis et Mahdia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SMSA</li> <li>- MARHP</li> <li>- OEP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Résoudre les problèmes sanitaires du cheptel</li> <li>- Formation et vulgarisation des éleveurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutement de vétérinaire expérimenté</li> <li>- Prise en charge d'une partie du salaire par l'Etat</li> <li>- Mise à disposition des moyens de fonctionnement par les SMSA</li> </ul>	Concurrence avec les vétos privés
<b>Pêche</b>	Exploitation des marchés de gros dans les ports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerkennah</li> <li>- Mahdia</li> <li>- Zarzis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SMSA</li> <li>- APIP</li> <li>- MARHP</li> <li>- Municipalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redynamisation des marchés</li> <li>- Lutte contre les intermédiaires</li> <li>- Améliorer les revenus et les services rendus aux pêcheurs</li> <li>- Améliorer la traçabilité</li> </ul>	Application de la loi par les services de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflits d'intérêt avec les intermédiaires</li> <li>- Difficultés juridiques</li> <li>- Aménagement des quais (faibles moyens financiers pour les SMSA)</li> </ul>

<sup>94</sup> Ce document est rédigé par le CIHEAM-IAMM et est légèrement amélioré par le consultant. Il constitue un compte rendu des propositions fournies par des agriculteurs et des administrateurs publics lors d'un atelier de réflexion organisé par le CIHEAM-IAMM et le MARHP le 21 juin 2018 à Tunis à l'occasion de la présentation des résultats de cette étude.

<b>Arboriculture</b>	Mise en place d'une pépinière arboricole	Tous les gouvernorats	- SMSA - MARHP	- Production de plants ornementaux et arboricoles - Amélioration de la qualité des plants et préservation des variétés locales	- Maîtrise des itinéraires techniques de production - Concurrence des grandes pépinières	- Main d'œuvre qualifiée dans certaines régions - Aspects juridiques du partenariat
<b>Toutes les filières</b>	Exploitation des locaux publics abandonnés	Tous les gouvernorats	- SMSA - MARHP - OEP - Autres	Exploitation des locaux dans les activités des SMSA (stockage, administration, transformation...)	Mise en place d'un contrat de cession/location clair et bien défini	Non-respect de certaines clauses du contrat
<b>Escargot</b>	Mise à disposition de Ressources Humaines qualifiées	Grand Tunis	MARHP	- Diriger l'usine de transformation des escargots - Mise en place d'une stratégie qualité - Formation de la main d'œuvre	Encadrement et formation du personnel de la SMSA pour assurer la pérennité de l'action	- Financement des ressources humaines mises à la disposition de la SMSA - Difficultés juridiques du contrat de partenariat
<b>Dattes</b>	Délégation d'infrastructure et location de matériel roulant	- Kébili - Tozeur	- MARHP - Gifruits	- Organisation de la collecte - Amélioration de la qualité des dattes collectées - Maîtrise de la chaîne de conditionnement	- Capacité de la SMSA à gérer ces services - Clarté du contrat établi entre l'Etat et la SMSA - Capacité de l'Etat à garantir un climat de concurrence pure et parfaite	Opposition des collecteurs privés
<b>Huile d'olive</b>	Mise à disposition des	- Zarzis - Sfax - Sidi	- MARHP - Office	- Faciliter le stockage aux SMSA souhaitant investir dans la commercialisation	- Relation des SMSA avec les offices régionaux	Aspect juridique (responsabilité des parties concernées)

	silos de stockage	Bouzid - Kairouan	National de l'Huile	de l'huile d'olive - Réduire les coûts d'investissement pour les SMSA	- Etat des silos à l'échelle régionale	
<b>Huile d'olive</b>	Mise en place d'un programme national visant l'intégration des SMSA dans les systèmes de répartition des quotas d'exportation de l'huile d'olive vers l'Europe <sup>95</sup>	Tous les gouvernorats (pour les SMSA intéressées)	- Ministère du commerce - MARHP	- Renforcer le positionnement des SMSA sur la filière huile d'olive - Améliorer les revenus des agriculteurs adhérents	- Capacité de coordination entre les différents ministères - Volonté politique	- Opposition des exportateurs privés - Capacité des SMSA à intégrer ce genre de procédure
<b>Lait</b>	- Location / vente de camion-citerne - Numérotation du cheptel	Tous les gouvernorats	OEP	- Renforcer le positionnement des SMSA sur les filières lait - Organiser la collecte de lait	- Capacités financières des SMSA - Volonté des cadres régionaux	Qualité du lait collecté
<b>Vulgarisation agricole</b>	Coordination des programmes de formation	Tous les gouvernorats	- AVFA - APIA - MARHP	- Améliorer l'efficacité des programmes de formation proposés - Renforcer les compétences des agriculteurs et des ouvriers agricoles	- Volonté des cadres régionaux - Volonté des agriculteurs	Cadre du partenariat

<sup>95</sup> Même si cette mesure constitue un programme de politique agricole et ne fait pas partie de partenariat public-SMSA, nous tenons à la retenir eu égard à son importance stratégique.

## Bibliographie

- CIHEAM-IAMM, Compte rendu synthétique de la visite d'échange pour les pêcheurs kerkenniens à Zarzis, 26 au 28 avril 2018 ;
- CIHEAM-IAMM, Compte rendu synthétique de l'atelier de présentation des résultats de l'étude « Les SMSA en Tunisie : cadre juridique et partenariats Public-SMSA », tenu à Tunis le 21 juin 2018 ;
- Conseil de la concurrence, Avis n°142540, 14 mai 2015 ;
- Délibérations de la Chambre des députés sur le projet de loi n°2005-94 du 18 octobre 2005, relative aux sociétés mutuelles de services agricoles ;
- Cédric Schmitt, "*Le principe Un homme, une voix*", dans *les sociétés coopératives*, Thèse de doctorat en droit privé, Université de France-Comite, 2015
- Hagen Henry, *Guide de la législation coopérative*, OIT, 3<sup>ème</sup> édition, 2013 ;
- Louis Monzon J. et Chaves R., *L'économie sociale dans l'Union européenne, Comité économique et social européen*, 2012;
- 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.
- MDICI et PNUD, Étude stratégique sur l'économie sociale et solidaire en Tunisie, élaborée par M<sup>ed</sup> Haddar, Akram Belhaj Rhouma et Fathi Elachhab, Tunis, 2017 ;
- Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi et BIT, Conception de mécanismes de mise en œuvre et de suivi de la Stratégie National pour l'Emploi-Phase diagnostic, Rapport élaboré par Akram Belhaj Rhouma, 2018 ;
- Tribunal Administratif, 1<sup>ère</sup> instance, S<sup>te</sup> MECACEF c/ PDG de l'APIP, 26 juin 2007, Aff. n°13375, inédit.