



HAL
open science

ODD dans la zone OHADA, de l'outil coopératif au paradigme ESS

Willy Tadjudje, Gilles Caire

► **To cite this version:**

Willy Tadjudje, Gilles Caire. ODD dans la zone OHADA, de l'outil coopératif au paradigme ESS. 2019. hal-02187265

HAL Id: hal-02187265

<https://hal.science/hal-02187265>

Preprint submitted on 17 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

The logo consists of the letters 'UN' in a white, bold, sans-serif font, centered within a solid blue square.

Inter-Agency Task Force on
Social and Solidarity Economy

ODD dans la zone OHADA, de l’outil coopératif au paradigme ESS

Gilles Caire
Université de Poitiers
France

Willy Tadjudje
Université catholique de Louvain
Belgique

June 2019

Document provisoire préparé pour l'UNTFSSSE

Appel à contributions 2018

Mise en œuvre des objectifs de développement durable: quel rôle pour l'économie sociale et solidaire?

Résumé

Dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives (AUSCOOP) a été adopté le 15 décembre 2010. Huit ans plus tard, tant les administrations que les acteurs coopératifs des Etats-parties au Traité fondateur de l'OHADA connaissent de nombreuses difficultés pour appliquer efficacement l'AUSCOOP. De plus, ne relevant pas du droit des sociétés, les organisations para-coopératives (notamment les groupements), les mutuelles, les associations et les organisations traditionnelles ne sont pas encadrées juridiquement par le législateur OHADA. Dans la perspective des Objectifs de Développement Durable (ODD), cette contribution vise à expliciter l'intérêt de compléter l'AUSCOOP par un cadre juridique national ESS, de type loi-cadre, tenant compte de la diversité statutaire et sectorielle des organisations de l'ESS présentes dans le paysage économique africain. Ce « cadre juridique » ESS pourrait permettre d'impulser une dynamique de développement plus efficace car plus souple, plus large et plus démocratique, en facilitant la structuration fédérative et la collaboration entre acteurs ainsi que le dialogue avec les pouvoirs publics.

Mots-clés

OHADA - Loi ESS – Coopératives – Groupements

Bio

Maître de conférences HDR de sciences économiques à l'Université de Poitiers, **Gilles Caire** dirige le Master professionnel « Droit et développement de l'économie sociale et solidaire ». Ses domaines de recherche sont l'économie sociale et solidaire et l'économie du tourisme. L'ensemble de ses publications sont disponibles librement sur : <http://gilles.bruno.caire.free.fr/>

Docteur en droit privé, **Willy Tadjudje** est chargé de cours associé à l'Université du Luxembourg et collaborateur scientifique à l'Université catholique de Louvain. Ses travaux de recherche portant principalement sur les aspects juridiques de l'économie sociale et solidaire, il est l'auteur de diverses publications dans ce domaine, dont un ouvrage intitulé *Le droit des coopératives et mutuelles dans l'espace OHADA* (Larcier, 2015, 565 pages).

Introduction

Pour les pays en développement, les coopératives sont souvent promues comme des institutions particulièrement favorables à la lutte contre la pauvreté, à la génération de revenus et d'emplois décents, à la sécurité alimentaire, à la promotion de la santé et de l'éducation, à la lutte contre les inégalités de genre, ainsi qu'à l'inclusion et la capacitation des personnes (Münkner, 1985). Les coopératives contribueraient ainsi positivement à un grand nombre des Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'ONU (OIT/ACI, 2014).

L'OHADA désigne l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires¹. Elle regroupe 17 Etats sub-sahariens, dont la population cumulée en 2018 atteint 275 millions d'habitants. Son objectif est la facilitation des échanges et des investissements, la garantie de la sécurité juridique et judiciaire des activités des entreprises, ainsi que la création d'un vaste marché intégré afin de faire de l'Afrique un « pôle de développement ». Pour atteindre cet objectif, l'OHADA adopte des actes uniformes (AU) dont les dispositions sont directement applicables dans les Etats-parties. Après la signature du Traité en 1993, les trois premiers AU ont été adoptés en 1998 et l'un d'eux portait sur le droit des sociétés commerciales (Martor, 2009).

Entre-temps, la CPC (conférence panafricaine coopérative) a adopté le Plan d'Action Décennal de lutte contre la pauvreté par la promotion de l'Entrepreneuriat Coopératif en Afrique (PAD 2000), lors de sa session de juillet 2000 à Yaoundé au Cameroun². Grâce au PAD 2000, la CPC a convaincu le conseil des ministres de l'OHADA d'inclure les sociétés coopératives dans l'agenda législatif de l'OHADA. La rédaction a débuté en 2001 avec l'intention de proposer un AU relatif au droit des sociétés coopératives et mutualistes. Dix ans de travaux, incluant la décision d'exclure les mutuelles du champ d'application, ont conduit à l'adoption de l'Acte uniforme sur les sociétés coopératives (AUSCOOP) le 15 décembre 2010 à Lomé au Togo (Tadjudje, 2017).

Huit ans après cette adoption, et alors que l'AUSCOOP prévoyait une période transitoire de deux années d'adaptation des statuts des coopératives préexistantes, il s'avère que dans l'ensemble des pays concernés, le processus d'arrimage au nouveau droit est encore en cours. Les organisations éprouvent de grandes difficultés à adopter des statuts conformes au nouveau droit OHADA, et l'administration, sensée conseiller les usagers, ne fournit pas toujours les bonnes informations pour une application efficace de l'AUSCOOP. En dehors des éléments contextuels propres à chacun des 17 pays, il nous semble que diverses contraintes-clés communes et inhérentes à l'AUSCOOP, peuvent expliquer cette situation.

L'OHADA a décidé de se limiter au droit des sociétés. Cela a engendré l'absence de prise en compte des organisations para-coopératives (notamment des groupements), très présentes en milieu rural dans les pays concernés, et reposant sur des statuts associatifs et/ou des règles coutumières. Cela a également engendré l'exclusion des mutuelles en cours de processus.

En prenant en considération le champ d'application de l'OHADA (y compris son mode de production législative) à l'aune des ODD, et en nous appuyant sur nos diverses expériences d'expertise au sein de plusieurs Etats-parties, nous expliquons pourquoi et comment ces derniers devraient compléter l'AUSCOOP par un cadre juridique national ESS, cadre déjà en cours de construction, depuis plus ou moins longtemps, dans certains pays africains (Cameroun, Mali, Maroc, Tunisie, Afrique du Sud). Dans

¹ <http://www.ohada.com/>

² <https://www.cpc-africoop.org/fr/>

cette approche juridico-institutionnelle, l'ESS intègre notamment les formes d'organisation suivantes : les coopératives, les groupements, les mutuelles, les associations, les fondations, les entreprises sociales.

I- L'incomplétude du droit OHADA pour aborder la diversité des statuts juridiques en ESS

Le législateur OHADA s'est limité aux sociétés coopératives, et n'a pas abordé les autres formes juridiques d'organisation de l'ESS. Cette approche lui est dictée par son champ d'application limité au droit des sociétés et par la rigidité de la technique législative de l'OHADA, à savoir l'uniformisation du droit.

A. Le champ d'application : la limitation au droit des sociétés

Comme le précise l'article 2 du Traité OHADA, « (...) entrent dans le domaine du droit des affaires l'ensemble des règles relatives au droit des sociétés et au statut juridique des commerçants, au recouvrement des créances, aux sûretés et aux voies d'exécution, au régime du redressement des entreprises et de la liquidation judiciaire, au droit de l'arbitrage, au droit du travail, au droit comptable, au droit de la vente et des transports, et toute autre matière que le Conseil des Ministres déciderait, à l'unanimité, d'y inclure (...) ».

Sur la base de cet article 2 du Traité, le législateur OHADA s'est limité au droit des sociétés, y compris les sociétés coopératives, et n'a pas envisagé d'autres formes juridiques d'organisation.

1. Le développement d'un Acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives (AUSCOOP)

Le texte de l'AUSCOOP³ comprend 397 articles et est subdivisé en quatre parties. Il est nettement plus volumineux que les anciennes législations nationales qui n'atteignaient pas souvent la centaine d'articles. Cela ne suppose pas que certaines dispositions seraient inutiles et auraient pu être ignorées. Dans un souci de modernisation du droit des sociétés coopératives, le législateur OHADA a développé un ensemble de règles. Cet acte législatif présente le mérite de se conformer aux règles internationales. Ses articles 4 et 6 reprennent en effet presque mot pour mot la définition et l'énumération des principes coopératifs proposés par l'Alliance coopérative internationale.

Mais dans la pratique, les acteurs éprouvent de sérieuses difficultés d'accommodation avec cette législation, dans la mesure où son entrée en vigueur n'a pas été accompagnée par des programmes de sensibilisation et de formation⁴. Par conséquent, aussi bien les fonctionnaires en charge de la promotion des coopératives, que les coopérateurs et dirigeants de coopératives rencontrent des difficultés pour la compréhension et l'application de l'AUSCOOP. A titre d'exemple, dans presque tous les pays, les Etats

³ Le choix de n'utiliser dans le Traité que l'expression « sociétés coopératives » est symptomatique de cette volonté constante de rattachement au droit des sociétés. Dans les textes de l'ACI ou dans la Loi française de 1947 portant statut de la coopération (base de la plupart des lois d'Afrique francophone sur les coopératives), le terme « coopérative » est couramment utilisé, sans que ce terme plus condensé ne remette nullement en cause le statut de société des coopératives.

⁴ A notre connaissance, l'une des rares activités de sensibilisation et de soutien au mouvement coopératif suite à l'entrée en vigueur de l'AUSCOOP est celle réalisée par David Hiez et Willy Tadjudje en 2012. Ils ont produit 4 documents : un double guide de rédaction des statuts (l'un pour la société coopérative simplifiée et l'autre pour la société coopérative avec conseil d'administration), une note de présentation de l'AUSCOOP et une fiche de présentation des différences entre les deux formes de coopératives prévues par l'AUSCOOP. Ce travail a été financé par l'Université du Luxembourg, et les résultats sont disponibles en Français et en Anglais sur le site de RECMA : <http://www.recma.org/node/2359>

ont, à un moment donné, et au-delà de la période transitoire (2011-2013), suspendu les registres, en attendant leur mise en conformité avec le droit OHADA.

Pourtant, il en a été autrement pour les autres AU, lesquels ont toujours été accompagnés par des activités de sensibilisation organisées aussi bien au niveau régional que national, et parfois avec le soutien de bailleurs de fonds internationaux, au bénéfice des professionnels du droit, des fonctionnaires, des acteurs du monde de l'entreprise, etc.

Ainsi, « malgré l'adoption d'un AU relatif au droit des sociétés coopératives, cette forme juridique d'organisation reste marginalisée et peu prise en considération par le législateur. (...) on a l'impression que l'AU de 2010 est resté un acte isolé des autres » (Tadjudje, 2018). Paradoxalement, tout en isolant les coopératives des autres formes juridiques d'ESS, l'AU ne suffit pas à réellement intégrer cette forme juridique d'organisation dans le monde des sociétés.

2. L'exclusion des mutuelles, des associations et des groupements

Le Traité de l'OHADA n'est cependant pas un cadre hermétique et définitif, dans la mesure où l'article 2, *in fine*, souligne que le Conseil des Ministres peut décider, à l'unanimité, d'inclure de nouvelles matières.

C'est sur cette base juridique que les mutuelles avaient été considérées dans le projet initial qui portait alors sur les coopératives et les mutuelles. Par la suite, le cadre du projet s'est rétréci, avec une éviction du droit des mutuelles. Les aspects relatifs aux mutuelles ont été ultérieurement supprimés pour deux raisons principales. D'une part, il a été jugé que les mutuelles ne constituent pas du droit des affaires (ne sont pas des sociétés), et donc ne rentrent pas dans le champ d'application de l'OHADA au motif qu'elles ne disposent pas de capital social, ce qui reste très discutable (Tadjudje, 2015). D'autre part, il a été souligné que l'UEMOA⁵ conduisait déjà un projet de réglementation des mutuelles sociales, actives dans le secteur de la protection sociale.

Ces arguments semblent discutables à divers points de vue. « En maintenant un acte uniforme relatif au droit des sociétés coopératives et mutualistes, l'OHADA aurait marqué un pas dans la construction d'un droit de l'économie sociale en Afrique. L'adoption de règles applicables tant aux coopératives qu'aux mutuelles aurait pu constituer un enrichissement substantiel pour le droit coopératif au regard de l'interpénétration connue entre coopération et mutualité dans le quotidien de l'Afrique »⁶ (Tadjudje, 2011).

Outre les mutuelles, les associations et les groupements ne sont pas encadrées juridiquement par le législateur OHADA, par référence à l'article 2 de son Traité fondateur. Le cas des groupements est particulièrement interpellant. En effet, dans la plupart des expériences nationales, les coopératives et les groupements étaient régies par une même loi⁷ et bénéficiaient de diverses règles communes. C'est en raison de cette proximité avec les coopératives que les groupements sont perçus comme des organisations para-coopératives ou pré-coopératives. Elles ne sont pas prises en compte par l'AU et les

⁵ L'Union économique et monétaire ouest-africaine est une organisation d'intégration économique. Elle comprend huit pays d'Afrique de l'ouest tous membres de l'OHADA.

⁶ Cette interpénétration est particulièrement visible dans le secteur de la microassurance santé et de la microfinance.

⁷ Loi n° 92/006 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiative commune (Cameroun), Loi n° 014/99/AN portant réglementation des sociétés coopératives et groupements (Burkina Faso), Ordonnance no 025/PR/92 du 7 décembre 1992 portant statut général des groupements, des groupements à vocation coopérative et des coopératives (Tchad), Loi L/2005/014/AN régissant les groupements économiques à caractère coopératif, les mutuelles à caractère non financier et les coopératives (Guinée), etc.

Etats les obligent à se transformer en coopératives (comme condition de la poursuite de l'octroi de certaines subventions et aides publiques), alors qu'elles ne sont pas prêtes à franchir le pas. Conséquemment, ces organisations para-coopératives se retrouvent dans un certain « inconfort » juridique.

Une discussion avec un fonctionnaire du secrétariat permanent de l'OHADA en 2012 nous a appris que l'OHADA avait l'intention de considérer les groupements, et c'est la raison pour laquelle le législateur avait prévu deux formes de coopératives. Le but était que les groupements se transforment en coopératives simplifiées, et que les coopératives classiques opèrent sous la forme de coopératives avec conseil d'administration. Malheureusement, cela n'a pas été précisé dans l'AU. Par conséquent, les coopératives classiques peuvent choisir entre les deux formes prévues par l'AU, tandis que les groupements restent régis par les lois nationales.

B. La technique législative : l'incomplétude de l'uniformisation

La technique de l'uniformisation suppose, dans le cadre d'un droit supranational, que les règles conçues soient applicables de la même façon dans tous les Etats-parties. C'est le cas dans le cadre de l'OHADA. Cela entraîne une suprématie du droit OHADA sur le droit national. De ce fait, seules les dispositions nationales non contraires aux AU peuvent subsister. L'article 2 de l'AUSCOOP précise en effet que « les dispositions du présent Acte uniforme sont d'ordre public, sauf dans les cas où il autorise expressément les coopérateurs, soit à substituer les stipulations dont ils sont convenus ou les dispositions de droit interne des Etats-Parties à celles du présent Acte uniforme, soit à compléter par leurs stipulations les dispositions du présent Acte uniforme ».

Un droit uniforme *stricto sensu* suppose que le législateur prévoit tout. Or dans le cas de l'OHADA, le législateur laisse, parfois, des marges de manœuvre aux Etats ; ce qui peut créer de l'arbitraire dans la pratique.

Tout d'abord, d'un pays à un autre, on a pu observer que la procédure d'immatriculation ne se limite pas aux règles fixées par l'AU. Les fonctionnaires ajoutent des étapes ou des pièces supplémentaires. Au Cameroun par exemple, dans la région du centre, il est exigé de fournir une copie de l'AU, ce que ne prévoit pas l'AU. Au Burkina Faso, il nous a été rapporté que le fonctionnaire en charge de l'immatriculation exige la présence physique de tous les initiateurs au moment du dépôt de la demande d'immatriculation, ce qui n'est pas prévu par l'AU, et n'est pas exigé dans les autres pays. Même si une telle attitude peut se justifier par la nécessité d'encadrer plus efficacement le mouvement coopératif, il est évident que cela ne correspond pas à la politique d'uniformisation du droit prônée par l'OHADA.

Ensuite, relativement aux délais d'immatriculation, l'AUSCOOP reste vague lorsque son article 77 (2) dispose que : « Dès que la demande du requérant est en état, l'autorité administrative chargée de la tenue du Registre des Sociétés Coopératives lui attribue un numéro d'immatriculation et mentionne celui-ci sur le formulaire remis au déclarant (...) ». Aucun délai n'a ainsi été prévu, ce qui est défavorable pour les initiateurs de coopératives pouvant subir les caprices des fonctionnaires en charge de l'immatriculation.

Dans le même ordre d'idées, le choix de l'autorité en charge de la gestion du registre a posé d'énormes difficultés. L'AUSCOOP, à son article 70 (2), privilégie le ministère en charge de l'administration territoriale⁸, mais laisse ouvert la possibilité de choisir une autre autorité compétente. C'est ainsi que la

⁸ D'un pays à un autre, ce ministère porte une appellation propre. Dans la tradition française, il s'agit du Ministère de l'intérieur.

Côte d’Ivoire a choisi le ministère de la justice (greffe du tribunal), le Burkina Faso s’est conformé à l’AU en confiant le registre au ministère de l’administration territoriale, et la plupart des autres pays ont privilégié le ministère de l’agriculture. Cette liberté crée un problème pratique dans la mesure où le choix de l’autorité en charge du registre s’est majoritairement porté sur le ministère en charge de l’agriculture, comme auparavant. En effet, dans presque tous les pays, le ministère de l’agriculture joue historiquement un rôle prépondérant soit en tant qu’autorité de tutelle administrative, soit parce que les coopératives sont très majoritairement agricoles. Il en résulte un « biais » agricole et rural qui à la fois complexifie les procédures de reconnaissance des coopératives non agricoles et/ou induit la mise en place de stratégies nationales AUSCOOP uniquement ciblées sur les organisations paysannes. Dans une telle configuration, il ne s’agit plus d’uniformisation (Tadjudje, 2017).

De même, la question fiscale pour les coopératives reste en ballottage, ce qui n’est pas toujours le cas pour les autres secteurs. Alors que l’OHADA estime qu’il s’agit d’une question relevant des missions régaliennes des Etats, ces derniers n’ont pas toujours pris les mesures nécessaires pour poser les bases de la fiscalité des coopératives. Or cette question est cruciale et importante pour une meilleure prise en compte des spécificités des coopératives.

En somme, même si l’OHADA s’est donné pour mission d’encadrer le droit des affaires, elle ne peut pas tout prévoir. Diverses questions qu’elle n’envisage pas doivent être traitées par les législateurs nationaux. À titre d’exemple, si l’AU « ne définit en principe que des règles générales (droit commun), c’est pour laisser implicitement compétence aux autorités nationales de fixer les règles spéciales. Sur le plan fonctionnel, cette stratégie paraît d’autant plus appropriée que d’un pays à l’autre les catégories spécifiques peuvent varier » (Tadjudje, 2011). L’article 5 de l’AUSCOOP dispose que les coopératives peuvent opérer dans tous les domaines de la vie humaine. Il est donc urgent de songer aux règles spéciales régissant les activités, en complémentarité des règles générales définies par le législateur OHADA.

De ce point de vue, pour compléter les règles de l’AUSCOOP, les législateurs nationaux peuvent envisager des cadres juridiques ESS (y compris des règles spéciales régissant les coopératives) dans la perspective d’enrichir le droit des organisations, tout en prenant en considération les spécificités nationales.

II- Le développement de cadres juridiques ESS nationaux dans la zone OHADA

Au plan international, une vingtaine de pays ont promulgué une loi ESS, principalement en Amérique Latine et en Europe, et pour la plupart depuis 2008. Le champ couvert est explicitement trans-statutaire et trans-sectoriel, dans une perspective de loi-cadre renvoyant à d’autres lois propres aux différents statuts ou secteurs (Caire, 2017). La quasi-totalité de ces lois, d’ampleur variable (de 13 articles pour l’Espagne à 179 articles pour l’Equateur) comportent néanmoins deux éléments structurants communs : la délimitation du périmètre de l’ESS conduisant à expliciter la plus-value de la loi au regard de la législation déjà existante, souvent morcelée en fonction des statuts et des secteurs d’activité ; et l’organisation institutionnelle de l’ESS par la mise en place d’organes de représentation et de consultation des acteurs, et de suivi du respect des principes fondamentaux par les organisations du champ. Ce sont ces deux éléments que nous allons aborder dans le contexte des pays de la zone OHADA.

A. Considérer la diversité du paysage

La diversité actuelle du tissu ESS au sein des pays de la zone OHADA provient de la superposition de pratiques, de statuts et de secteurs d'activités, en lien avec leur histoire économique et politique. Cette diversité combine des pratiques coutumières de partage et d'entraide, des statuts issus de lois de la colonisation française, des interventions étatiques centralisatrices héritées des phases socialistes, la vitalité plus récente de la microfinance et de l'entrepreneuriat social.

1. La diversité des activités et des statuts

Sous les dénominations génériques d'organisations paysannes, d'organisations de producteurs, ou d'organisations de base, etc. l'ESS en Afrique de l'ouest et centrale est très présente en zone rurale, sur des activités d'agriculture, d'élevage, de foresterie, de pêche, aussi bien de produits d'exportation que vivriers. Ces organisations ont prioritairement une fonction économique de mutualisation, selon les cas, d'approvisionnement en intrants, d'utilisation de matériel, d'entraide de travail, de commercialisation, de formation. Elles ont également souvent une fonction de solidarité, assurant des secours aux membres de prise en charge de frais médicaux, de frais funéraires, de soutien aux veuves, etc.

Mais l'ESS en Afrique se déploie aussi dans les centres urbains, sur des activités de commerce et d'artisanat. Dans certains pays, les jeunes diplômés se regroupent aussi pour délivrer des services de comptabilité, d'architecture, etc.

Que ce soit en milieu rural ou urbain, divers statuts existent, outre la forme coopérative, avec ou sans cadre juridique précis. Il en est ainsi notamment des mutuelles, des associations, des organisations traditionnelles.

Concernant les mutuelles et contrairement aux coopératives, très peu de législateurs ont pu les réglementer en Afrique, si bien qu'il serait difficile d'avancer une définition unanime de ce concept. En pratique, le législateur UEMOA a développé un Règlement relatif à la mutualité sociale applicable depuis 2011⁹. Leur but est de collecter des cotisations des membres et, suivant une démarche solidaire, et à travers des conventions avec des prestataires de soins, de fournir une assurance à ces derniers, ainsi qu'aux membres de leur famille. Les mutuelles de santé sont surtout mises en place comme des palliatifs en l'absence de systèmes de sécurité sociale. Elles existent également dans les autres pays (de la zone OHADA, en dehors des 8 pays de l'espace UEMOA), même en l'absence de cadre juridique, quoique le fonctionnement soit plus difficile.

Les mutuelles sont également actives dans la microfinance, laquelle est réglementée par les sous-régions notamment l'UEMOA et la CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale). Toutefois, contrairement aux coopératives financières (Tadjudje, 2013), elles ne bénéficient pas d'un cadre juridique suffisamment précis.

En somme, tandis que la forme coopérative repose sur une définition et des principes (et valeurs) universellement reconnus, la forme mutualiste est restée floue et communément confondue à la forme coopérative.

La conception des associations est quant à elle plus ou moins la même d'un pays de l'espace OHADA à un autre. Dans la continuité de la loi française de 1901, une association se définit comme une convention par laquelle des personnes mettent en commun leurs connaissances ou leurs activités dans

⁹ Règlement n°07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA.

le but autre que de partager des bénéfices. Les associations sont de plus en plus actives dans les champs économiques, principalement en raison de la complexité à opérer sous la forme de société commerciale ou coopérative. Bien plus, dans les pays où ils existent, les groupements sont de plus en plus sommés de se transformer en coopératives, et la plupart préfèrent de loin le statut associatif. De même, dans les pays de l'Afrique centrale, en l'absence de cadre juridique régissant les mutuelles, la plupart des initiatives mutualistes se créent sous forme associative.

Enfin, il serait incomplet de délimiter le champ de l'ESS en Afrique, en se limitant aux formes classiques nées en Europe, à savoir les coopératives, les mutuelles, les associations et les fondations. Jacques Defourny et Patrick Develtere (1999) soulignent qu'il ne faut pas « négliger différents types d'initiatives qui, dans les pays du sud surtout, n'ont pas un statut ou un label explicitement coopératif, mutualiste ou associatif, mais se réfèrent à peu près aux mêmes règles et pratiques ». Ces auteurs font ainsi référence à ce qu'on pourrait appeler les organisations traditionnelles. Suivant les activités qu'elles mènent, les organisations traditionnelles peuvent être classées en trois groupes : la production, le secours mutuel et l'entraide et enfin le culturel et le social¹⁰.

Les organisations traditionnelles de production regroupent des personnes qui organisent une activité commune de production. Deux types peuvent en être distingués. D'une part, la structure peut être plus solidaire qu'entrepreneuriale. C'est ce qu'on appelle le *tsuk* chez les Bamiléké de l'ouest Cameroun. D'autre part, elle peut aller au-delà du simple stade de la solidarité et embrasser une envergure véritablement entrepreneuriale. Cela suppose que chaque membre apporte quelque chose à la constitution d'un groupe. Il en est ainsi par exemple des clubs de paysans que l'on retrouve dans plusieurs pays d'Afrique de l'ouest.

Un deuxième groupe d'organisations traditionnelles s'intéresse au secours mutuel et à l'entraide. Elles ont pour objectif l'aménagement d'un système d'assistance réciproque entre leurs membres pendant les périodes de détresse telles que la maladie, le décès de membres de la famille, l'organisation de funérailles ou de cérémonies traditionnelles importantes, etc. Des caisses de secours mutuel existent très souvent dans des associations de village. Les membres y font des réserves pour s'en servir en cas de survenance de difficultés. Bien plus, l'organisation prévoit parfois des fonds de solidarité et d'entraide destinés à assister certains membres selon des cas bien précis. Au Cameroun par exemple, ces activités d'entraide et de secours mutuel se déploient habituellement au sein d'organisations sociales dénommées 'tontines' dont le fonctionnement est similaire à celui des sociétés de cautionnement mutuel. Certains auteurs n'hésitent pas à les qualifier de mutuelles de solidarité (Tadjudje, 2016).

La dernière catégorie d'organisations traditionnelles œuvre dans le culturel et le social. Leur but est de promouvoir la culture et le développement ainsi que le renforcement des liens de solidarité entre des personnes originaires du même village. Au Cameroun, il existe des associations de village, des cercles ou sociétés secrètes d'initiation, et plus récemment des comités de développement de village. Il s'agit d'associations créées dans des villages afin de mettre en place et réaliser des projets de développement tels que l'aménagement des voies de communication, l'adduction d'eau potable, l'électrification rurale, la construction ou l'équipement de structures sanitaires ou éducatives, etc. Des fonds sont réunis par les membres en vue d'atteindre les objectifs de développement fixés par le groupe. La contribution peut

¹⁰ Il n'est pas rare de rencontrer des organisations traditionnelles dont les activités sont mixtes ou multiformes. C'est le cas notamment des Tchukse (réunion d'entraide) au Cameroun, de structures sociales telles que Zekola Yênta (s'unir c'est bon), Kumaare (l'entente), Dakopa (s'entraider), etc. au Burkina Faso, des banques de céréales en Afrique de l'ouest et des tontines un peu partout en Afrique (Tadjudje, 2010).

aussi être humaine et consister en l’accomplissement de tâches précises au profit de la communauté toute entière.

A l’analyse, au-delà des coopératives, il existe donc une diversité d’organisations de l’ESS présentes dans le paysage économique africain. Il serait ainsi approprié que les législateurs nationaux les mettent en lien par une loi-cadre ESS tenant compte de la diversité des activités concernées, ainsi que des collaborations qui peuvent naître entre elles.

2. La plus-value d’une loi-cadre

Pour regrouper les organisations de l’ESS, deux grands types d’approche sont possibles : la première s’appuie sur le recensement exhaustif de statuts existants de type tiers-secteur, c’est-à-dire ceux qui n’ont ni pour objectif la maximisation du revenu des détenteurs du capital, ni le caractère d’entreprises ou d’administrations publiques (approche énumérative de l’ESS). La seconde part du repérage des organisations, indépendamment de leur statut, dont les règles de fonctionnement sont conformes à un ensemble de valeurs et de grands principes (approche normative de l’ESS). La plupart des législations existantes combinent de fait ces deux approches (Caire, 2016).

L’approche énumérative permet de ne pas se cantonner aux statuts et dénominations d’origine européenne (coopératives, mutuelles, associations) et de prendre en compte les dénominations et les réalités propres à chaque pays africain (groupements, systèmes coutumiers...). Cette approche permet également de s’appuyer sur des exemples connus par la population pour faciliter la communication sur la notion d’ESS.

L’approche normative par les règles de fonctionnement s’attache à trois dimensions, la viabilité économique, la finalité sociale ou sociétale, et la gouvernance participative (Defourny, Nyssens, 2013)¹¹, auxquelles dans une perspective de développement durable il est de plus en plus souvent ajouté une prise en compte de la dimension environnementale. Cette entrée ouvre l’éventualité de ne pas inclure dans le champ de l’ESS la totalité de l’ensemble associatif (mais uniquement les associations productives ou employeuses par exemple) ou toutes les fondations (en excluant par exemple celles liées à un prosélytisme religieux), et d’intégrer de nouvelles formes émergentes d’entreprises sociales non encore codifiées. Elle permet aussi de contrôler les comportements d’acteurs opportunistes cherchant uniquement à bénéficier des avantages liés à l’appellation organisation de l’ESS.

L’entrée en vigueur d’une loi-cadre est d’une part, la marque d’une reconnaissance par les pouvoirs publics de l’importance de l’ESS comme voie originale de développement économique et social. Elle a pour vocation d’impulser des politiques d’appui technique, fiscal et financier, sans opposer une forme statutaire à une autre. Elle contribue à faciliter la coordination des autorités de tutelle administrative statutaires et sectorielles, et cela aux plans national, régional et local.

D’autre part, du côté des acteurs, une loi-cadre ESS encourage la constitution de réseaux et de partenariats territoriaux transversaux et facilite la formation de chaînes de valeur de filière. Elle peut contribuer à la démultiplication des modalités de financement d’investissement d’origines diversifiées (subventions, aide au développement, microfinance, dons, mécénat...). Elle permet également de

¹¹ Ces auteurs proposent une analyse comparative internationale de l’entreprise sociale, en trois dimensions et neuf indicateurs. Nous l’appliquons ici à l’ensemble de l’ESS, sans entrer, faute de place, dans les débats autour des difficultés de rapprochement entre ESS et entreprise sociale.

concevoir des trajectoires de transformation vers des formes juridiques plus structurées, coopératives ou mutualistes, en fonction de l'évolution des capacités techniques et de gestion des membres.

Cette « plus-value » d'une loi-cadre ESS est aussi un versant de construction institutionnelle démocratique.

B. Envisager la collaboration démocratique entre organisations de l'ESS et pouvoirs publics

Le principe démocratique promu par l'ESS ne s'applique pas uniquement au fonctionnement interne des structures du champ. Il est aussi valide à deux autres niveaux, dans la structuration fédérative des acteurs et dans le dialogue avec les pouvoirs publics.

1. L'organisation de la représentation démocratique aux niveaux local, régional et national

Les réseaux d'acteurs ESS en Afrique sont actuellement très éclatés (dans l'espace et selon les secteurs d'activité) et leur représentativité est parfois faible. La constitution d'un réseau national fédérant, de façon représentative, l'ensemble des types d'organisations est en conséquence essentielle.

Idéalement, ce réseau devrait s'auto-construire selon des modalités *bottom-up*, en débutant par des regroupements locaux, visant à concrétiser le fort ancrage territorial de l'ESS et à assurer une proximité de représentation pour les acteurs ne disposant pas de moyens financiers importants. Puis ces réseaux locaux désignent ou élisent des représentants au niveau régional¹², qui à leur tour forment la base constitutive du réseau national. Selon le contexte historique et juridique national, différentes dénominations peuvent être retenues : réseau, mais aussi chambre, groupement, fédération, union, coordination, confédération... L'organisation de ce processus peut s'avérer néanmoins long et complexe en matière de sensibilisation et de mobilisation des acteurs de terrain. Alternativement, il est possible d'opter pour un processus *top-down* en réunissant les principaux acteurs nationaux déjà structurés afin qu'ils constituent d'abord un réseau national, qui ensuite sera en charge de générer des réseaux décentralisés.

Il y a néanmoins un certain paradoxe à ce qu'un réseau sous une forme associative ou coopérative soit créé à l'initiative de l'État par une loi. Toute la difficulté pour les pouvoirs publics est d'impulser un processus démocratique de structuration de réseau, d'arbitrer les querelles de leadership et de s'assurer de son caractère représentatif de la diversité du tissu ESS, sans pour autant chercher à en contrôler politiquement la mise en œuvre et ensuite son fonctionnement. Le respect du principe d'indépendance et d'autonomie défendu par l'ESS est aussi valable à ce niveau. La loi-cadre doit donc ici se restreindre à garantir au futur réseau une reconnaissance politique, une autonomie de décision et de fonctionnement, et l'attribution de moyens financiers pour sa constitution et son fonctionnement.

Ce réseau ainsi institutionnalisé a pour objectifs, à chacun de ses échelons territoriaux, de contribuer à la promotion et à la valorisation des principes et finalités de l'ESS et d'encourager l'intercoopération¹³ entre ses différents segments statutaires et sectoriels. Il a pour vocation d'accompagner la création et le développement des entités de l'ESS et de contribuer à la formation des bénévoles, des salariés et des dirigeants de ces entités, en partenariat avec les administrations sectoriellement et territorialement compétentes.

¹² Les échelles territoriales peuvent soit correspondre au découpage administratif en vigueur dans le pays (commune, district, département, région...), soit à un découpage ad-hoc en fonction de la vitalité de l'ESS sur le terrain.

¹³ En référence au 6^e principe de l'ACI de coopération entre les coopératives, élargi ici à l'ensemble des organisations de l'ESS.

2. La promotion d'une instance légitime pour le dialogue public-privé

Conjointement à la structuration d'un réseau d'acteurs, une loi-cadre peut aussi s'attacher à mettre en place une interface entre les acteurs de l'ESS et le gouvernement. Un Conseil national de l'ESS¹⁴ constitue l'institution chargée d'organiser le dialogue et la concertation entre toutes les parties intervenantes. Il peut être composé à parité : de représentants désignés des ministères et des organismes publics concernés par le domaine et de représentants des élus des chambres législatives ; de représentants élus par le réseau national.

La loi-cadre fixe les attributions du Conseil national. Il a notamment pour objet d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la loi-cadre, et de proposer au gouvernement toutes modifications de cette loi et de ses textes d'application, justifiées par l'évolution et les besoins de l'ESS et de ses organisations. Il peut également être obligatoirement consulté et émettre un avis sur tout projet de loi, stratégie ou politique publique, général ou sectoriel, ayant trait à l'ESS. Il peut être en charge de centraliser les informations statistiques issues des divers ministères en lien avec l'ESS et d'élaborer et de publier un rapport périodique, annuel ou bisannuel, sur l'état des lieux de l'ESS nationale. La loi-cadre peut aussi le charger d'organiser périodiquement, en partenariat avec le réseau d'acteurs, des assises régionales et nationales de l'ESS, où sont débattus les besoins du secteur¹⁵.

Le Conseil national de l'ESS peut ainsi constituer l'espace de co-construction d'une politique publique de l'ESS, co-construction que Laurent Fraisse (2017) définit comme « un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs de la société civile à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de l'action publique ». Et cette co-construction correspond pleinement au principe de contrôle démocratique participatif promu par l'ESS.

Conclusion

Ce plaidoyer pour la promotion d'un « cadre juridique ESS » pour les pays de la zone OHADA, vise à fédérer notamment les coopératives, les groupements, les mutuelles, les associations, les fondations, les entreprises sociales, les organisations traditionnelles, tout en respectant leurs caractéristiques propres et le contexte spécifique à chaque pays. La première fonction d'une loi-cadre ESS est de contribuer au développement de synergies entre les acteurs sans porter atteinte à la richesse de leur diversité. Dans la perspective des ODD, ce « cadre juridique » ESS peut permettre d'impulser une dynamique de développement plus efficace car plus souple, plus large et plus démocratique.

Références bibliographiques

Caire G. (2016), « Appui à l'élaboration d'une Loi Cadre de l'Economie Sociale et Solidaire pour le Maroc », Rapport final Projet FAO/MAESS UTF/MOR/047/MOR.

¹⁴ Dénomination déclinable en fonction du contexte national : Conseil supérieur, Comité consultatif, Plate-forme, Table de partenaires...

¹⁵ En fonction du degré de décentralisation et de déconcentration en vigueur dans le pays considéré, il est aussi possible d'envisager dans la loi-cadre, la création sur le même mode de Conseils régionaux de l'ESS.

- Caire G. (2017), « Appui à l'élaboration d'un projet de Loi de l'Economie Sociale et Solidaire en Tunisie », Rapport final Projet PROMESS OIT/MFPE.
- Defourny J., Develtere P. (1999), « Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud », in Defourny J., Develtere P., Fonteneau B., *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck Université, Paris-Bruxelles.
- Defourny J., Nyssens M. (2013), « L'approche EMES de l'entreprise sociale dans une perspective comparative », EMES Working Papers no. 13/02.
- Fraisse L. (2017), « Co-construire l'action publique : Apports et limites des politiques locales de l'économie sociale et solidaire en France », *Revue Politiques et Management Public*, 34/1-2, p.107-116.
- Martor B., Sellers D., Pilkington N. (2009), *Le droit uniforme africain des affaires issu de l'OHADA*, Litec, 382 p.
- Münkner H.-H. (1985), *Vers une coopérative adaptée aux besoins des pays en voie de développement*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 139 p.
- OIT/ACI (2014), Les coopératives et les Objectifs du développement durable Une contribution au débat sur le développement pour l'après-2015, *Note de synthèse*, Organisation internationale du Travail, 24 p.
- Tadjudje W. (2010), « Tentatives de définition de l'Economie Sociale et Solidaire : quelle place occupent les organisations traditionnelles en Afrique ? », 10e Rencontres du RIUESS, 2-4 juin 2010 au Luxembourg : http://base.socioeco.org/docs/_index87.pdf
- Tadjudje W. (2011), « L'économie sociale en Afrique : les perspectives du nouveau droit OHADA », *Revue internationale de l'économie sociale (RECMA)*, n° 320, 2 p. (Rubrique 'Temps forts').
- Tadjudje W. (2013), « La coopérative financière et politique d'uniformisation du droit OHADA », *Revue internationale de l'économie sociale (RECMA)*, n° 330, novembre, p. 72-86.
- Tadjudje W. (2015), *Le droit des coopératives et des mutuelles dans l'espace OHADA*, Larcier, 565 p.
- Tadjudje W. (2016), « Le cautionnement mutuel et l'inclusion financière en Afrique », *Revue de l'ERSUMA*, Janvier, p. 1-12.
- Tadjudje W. (2017), « L'évolution historique du droit des sociétés coopératives en Afrique », in Hiez D. et Kenmogne Simo A. (dir.), *Droit des coopératives OHADA*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p. 89-105.
- Tadjudje W. (2017), « L'insuffisance du cadre juridique général du registre des sociétés coopératives en droit OHADA des sociétés coopératives », in Hiez D. et Kenmogne Simo A. (dir.), *Droit des coopératives OHADA*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p. 181-191.
- Tadjudje W. (2018), « Les enjeux de la définition de la société en droit OHADA », *Revue de droit international et de droit comparé*, n° 2, p. 283-300.