



**Stratégie et Plan d'Action
pour le développement de
l'Économie Sociale et
Solidaire dans les provinces
du Sud**

Rapport Préliminaire

Stratégie et Plan d'Action pour le développement de l'Économie Sociale et Solidaire dans les provinces du Sud

Rapport Préliminaire

RÉSUMÉ EXÉCUTIF.....	1
Chapitre 1 – L'économie sociale et solidaire sur le plan international	6
Section 1 - Panorama des concepts associés à l'économie sociale et solidaire.....	6
L'économie sociale	6
L'économie solidaire.....	7
L'économie populaire.....	7
L'entrepreneuriat social	8
Section 2 – Les critères clés de l'économie sociale et solidaire.....	9
L'objectif d'utilité sociale.....	9
Le fonctionnement interne.....	10
La nature des acteurs de l'ESS.....	11
Section 3 – L'action publique en matière d'ESS sur le plan international.....	13
La région du Québec.....	13
L'Espagne	15
La France.....	16
Le Brésil.....	18
La Colombie	19
Synthèse	20
Chapitre 2 L'économie sociale et solidaire au Maroc	23
Section 1 - Les pratiques historiques de l'économie sociale et solidaire au Maroc	23
Section 2 - Le secteur de l'économie sociale et solidaire au Maroc	24
Les associations.....	25
Les coopératives.....	26
Les entreprises sociales.....	29
Les mutuelles.....	30
Section 3 – L'action publique en matière d'économie sociale et solidaire au Maroc.....	32
La Direction de la Promotion de l'Économie Sociale au sein du Ministère de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire.....	32
Les départements ministériels sectoriels	34
L'Initiative Nationale de Développement Humain	37
L'Office du Développement de la Coopération (ODCO).....	38

L'Agence de Développement Social (ADS)	39
Synthèse	43
Chapitre 3 Revue de l'action publique en matière d'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud.....	45
Section 1 - Les expériences de promotion de l'ESS de l'Agence du Sud.....	46
Section 2 - Les expériences de promotion de l'ESS des principaux acteurs publics (hors Agence du Sud).....	49
L'Initiative Nationale de Développement Humain	50
L'Agence de Développement Social	51
La Direction de la Promotion de l'Economie Sociale et les départements ministériels sectoriels.....	53
Section 3 – Analyse des expériences de promotion de l'ESS dans les provinces du Sud	54
 Chapitre 4 Le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud..	 58
Section 1 – Le contexte social, économique et environnemental des provinces du Sud.....	58
Une situation de développement humain contrastée	58
Une société composite en mutation	59
Une forte urbanité.....	61
La dimension politique	62
Une économie forte mais peu diversifiée et reposant sur la dépense publique	62
Le manque d'emploi pour les jeunes	65
Un environnement et des richesses naturelles spécifiques	66
Synthèse	67
Section 2 - Un plaidoyer pour le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud.....	68
La dynamisation du tissu économique et la création d'emploi.....	68
La promotion de la solidarité, l'inclusion sociale et la participation citoyenne	70
La gestion durable de l'environnement.....	71
Section 3 – Les orientations stratégiques pour le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud	72
Une définition de l'ESS adaptée au contexte des provinces du Sud	73
Les orientations stratégiques	75

TABLEAUX

Tableau 1 : Les thèmes, dimensions et indicateurs de l'utilité sociale	10
Tableau 2 : Les coopératives par secteur d'activité au Maroc : nombre, adhérents et capital.....	28
Tableau 3 : Répartition des coopératives artisanales selon les filières	29
Tableau 4 : Répartition des coopératives agricoles selon les filières	29
Tableau 5 : Activités de promotion du Programme d'Économie Sociale et Solidaire de l'Agence du Sud 2004 – 2012 (hors POS).....	48
Tableau 6 : Les principaux secteurs d'activités économiques dans les provinces du Sud	63
Tableau 7 : Emploi et chômage dans les provinces du Sud	66
Tableau 8 : Les indicateurs de développement local dans les provinces du Sud	74

Ce Rapport Préliminaire est le résultat de la première phase de l'étude relative à la Stratégie de développement de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) dans les Provinces du Sud dont l'objectif consiste, sur la base d'un pré-diagnostic, à identifier des orientations stratégiques pour le développement de l'ESS dans ces provinces.

L'analyse internationale fait apparaître que l'ESS recouvre des réalités plurielles et renvoie aux différents concepts de l'économie sociale, de l'économie solidaire, de l'économie populaire ou plus récemment de l'entrepreneuriat social. Les contours de cette nouvelle forme d'économie se modifient en fonction des contextes et des champs théoriques et sa définition reste imprécise. Néanmoins, deux critères clés permettent de construire une définition opérationnelle de l'ESS : l'objectif d'utilité sociale et le fonctionnement interne des acteurs. Les acteurs de l'ESS revêtent également une pluralité de formes. Les coopératives, associations, ONG et mutuelles en demeurent le noyau dur dans les différents régimes juridiques, auxquels viennent récemment s'ajouter les entreprises sociales.

Face à la crise actuelle, l'ESS s'affirme comme une économie alternative qui porte en son sein une dynamique de changement social positif et de développement durable. De nombreuses institutions internationales, pays et régions mettent en place des politiques publiques et des programmes spécifiques pour la promotion de l'ESS. L'étude des expériences internationales montre que le dénominateur commun de l'action publique en matière d'ESS réside dans la mise en place d'une gouvernance propre au secteur en concertation avec un large panel de parties prenantes. D'autre part, l'action publique sur le plan international se focalise en priorité sur la mise en place d'un cadre juridique, fiscal et institutionnel adapté et des mesures d'accompagnement (mécanismes de financement, encadrement technique, etc.).

Au Maroc, la structuration et l'organisation de l'ESS dans sa forme moderne date des années 1980-1990. En réponse à l'accroissement des déficits sociaux et au désengagement de l'Etat, les associations et les coopératives se sont multipliées et cet essor a été appuyé par les programmes de développement des pouvoirs publics et de la coopération internationale. Elles opèrent dans des secteurs diversifiés (en particulier les associations) et jouent un rôle non négligeable dans le développement social et économique local. Cependant, leur action est limitée par la faiblesse de leurs capacités et le manque d'intégration dans des réseaux de mutualisation des moyens et dans les chaînes de valeur.

L'action publique pour la promotion de l'ESS au Maroc a été conçue moins comme une réponse à l'exclusion et la crise du lien social qu'à la pauvreté et la marginalisation de certains groupes d'individus et de territoires. L'ESS est pensée comme une continuité de plusieurs programmes nationaux qui ont été lancés dans le but d'améliorer l'accès des populations démunies aux services sociaux et à l'auto-emploi. Bien qu'une Stratégie Nationale de l'ESS ait été mise en place en 2010 et que des efforts financiers et humains importants aient été déployés par les acteurs publics (Ministère de l'Artisanat et de l'ESS, Plan Maroc Vert, Initiative Nationale de Développement Humain, Office du Développement de la Coopération, Agence de Développement Social, agences de développement régionales), l'action publique en matière d'ESS reste fragmentée et peu

coordonnée. La multiplicité des interventions et des instruments qui sont mis en place pour le développement du secteur, sans une intégration horizontale reposant sur une base locale ou régionale, génèrent des effets contre-productifs. Aujourd'hui, l'enjeu pour l'action publique en matière d'ESS au Maroc consiste à dépasser la simple réponse formulée dans l'urgence en se structurant de manière cohérente et articulée.

Dans les Provinces du Sud, la promotion de l'ESS relève principalement de trois organismes publics (Agence du Sud, INDH et ADS). A l'instar du niveau national, il n'existe pas de cadre stratégique et programmatique commun, malgré un effort de mutualisation des moyens et de mise en place de partenariats au niveau régional et provincial. Dans l'ensemble des provinces, les réussites de certains projets et de l'intégration des politiques ne dissimulent pas certaines limites. Les déficits les plus flagrants sont le manque de concertation entre les organismes publics pour une coordination efficace sur le terrain; le manque de diversification et de mutualisation des moyens dans les projets réalisés ; le manque de transparence dans les processus de sélection ; le manque de proximité des organismes publics dans l'accompagnement des projets et la quasi-inexistence d'un apprentissage continu à travers des mécanismes de suivi-évaluation pour améliorer l'impact des expériences à long-terme.

L'analyse du contexte des provinces du Sud démontre que celles-ci ne sont pas intégrées dans une dynamique homogène de développement humain. Les modes d'intervention de l'Etat ont permis une élévation du niveau de vie et un meilleur accès aux services sociaux dans les provinces de Laâyoune, Boujdour, Es-Semara, Oued Ed-Dahab et Aousserd. Cependant, l'urbanité croissante, combinée aux trajectoires sociales différenciées des groupes qui composent la population de ces provinces et au défi de l'emploi des jeunes, posent des problématiques sociales en des termes nouveaux (cohésion sociale, inégalités et tensions politiques). D'un autre côté, le développement humain dans les provinces de Guelmim, Assa-Zag, Tata, Tan-Tan et Tarfaya est caractérisé par des déficits sociaux dans les zones de montagnes et oasiennes et par un manque d'accès aux infrastructures de soin et à l'éducation.

Les enjeux économiques, quant à eux, s'articulent avec plus d'homogénéité dans les trois régions: une économie basée en majorité sur les secteurs primaires (exploitation du phosphate, la pêche et, de façon plus marginale, l'agriculture) avec une valeur ajoutée faible pour les produits commercialisés ; un manque d'investissement et d'initiatives privées lié au manque de visibilité juridique (manque de clarté du cadre foncier et fiscal et manque de tribunaux commerciaux) ; une dépendance des revenus des entreprises (commerce, BTP) et des revenus des ménages (emploi public et aides sociales) trop importante vis-à-vis de l'Etat, en particulier dans les provinces de Laâyoune, Boujdour, Es-Semara, Oued Ed-Dahab et Aousserd ; et un manque d'opportunités d'emploi pour les jeunes et les femmes, qui se manifeste en particulier dans le milieu urbain.

Enfin, les enjeux environnementaux dans les provinces du Sud sont fortement liés, d'une part, aux caractéristiques physiques spécifiques du milieu naturel de ces provinces sahariennes et présahariennes, d'autre part, à la gestion durable des ressources naturelles.

Dans ce contexte spécifique marqué par des enjeux de cohésion sociale, de développement d'une économie plus diversifiée et inclusive et de bonne gestion des ressources naturelles, une action publique intelligente en matière d'ESS recèle un véritable potentiel de changement positif durable.

Dans les provinces du Sud, l'ESS peut contribuer à dynamiser les secteurs de la transformation des produits de la mer, de la transformation des produits agricoles et de l'élevage, de l'artisanat et de l'éco-tourisme en intégrant la valeur ajoutée des producteurs à des chaînes de valeur créatrices de richesses et d'emploi. Les acteurs de l'ESS ont démontré leur compétitivité économique qui repose sur leurs capacités d'innovation, d'économies d'échelle et de mise en réseau. D'autre part, l'ESS se distingue par sa capacité de redistribution des fruits de la croissance avec plus d'équité et de transparence. Les acteurs de l'ESS peuvent en effet garantir une redistribution des richesses dans les secteurs à forte croissance et/ou dépendants de l'Etat (pêche, mines, commerce, BTP) dans le cadre de politiques sociales et économiques axées sur les effets multiplicateurs et sur la stimulation de la demande. L'ESS peut être aussi au centre d'une stratégie de diversification de l'économie, de par sa forme d'organisation et son approche de proximité, idéale pour le développement des services liés à l'éducation, aux nouvelles technologies, à la formation, à la recherche et au renforcement des capacités.

De plus, l'ESS est créatrice de ciment social à travers ses principes de travail collectif et de participation. Elle peut, comme c'est le cas dans les autres régions, être au centre de dispositifs d'intégration de certains groupes de populations. L'ESS permet aussi la création de nouveaux lieux de vie culturels, citoyens et éducatifs pour la population urbaine des provinces du Sud. D'autre part, les associations de citoyenneté peuvent aussi constituer les fondements d'une gouvernance plus inclusive et participative. En milieu rural, les acteurs de l'ESS ont démontré leur capacité à répondre aux besoins sociaux des populations rurales grâce à leur proximité et leur écoute au quotidien.

Enfin, la spécificité de l'environnement des provinces du Sud appelle à de nouvelles formes de gestion susceptibles de le préserver, le valoriser et d'en générer des revenus au profit des populations de ces régions. Considérant sa forme participative et son principe d'innovation, l'ESS dispose d'un potentiel important pour élaborer des solutions créatives et adaptées pour la préservation de l'environnement et la rationalisation de la gestion durable des ressources naturelles (éco-tourisme des oasis, coopératives d'élevage, agriculture durable, initiatives citoyennes à caractère environnemental).

Suite à l'ensemble des analyses de ce rapport, **une définition de l'ESS et des orientations stratégiques pour le développement de l'ESS dans les provinces du Sud** sont proposées.

La définition de l'ESS dans les provinces du Sud

La définition de l'ESS dans les provinces du Sud est détaillée en Section 3 du Chapitre 4 de ce Rapport.

L'Économie Sociale et Solidaire dans les provinces du Sud articule activité économique, finalité de développement local et gouvernance participative et solidaire. Au-delà d'une activité de production de biens et de services, l'ESS a pour objectif de promouvoir, *dans une approche intégrée*, le développement économique, le bien-être social, la préservation de l'environnement, la bonne gouvernance et l'innovation, en adoptant un mode de fonctionnement qui permet l'autonomisation des acteurs.

Les orientations stratégiques (OS)

Les OS sont détaillées en section 3 du Chapitre 4 de ce Rapport.

Développer les marchés clés	Dans un objectif de développement local et dans un cadre de gouvernance participatif, les acteurs de l'ESS (coopératives, associations, entreprises sociales, etc.) produisent des biens et des services. La promotion de marchés clés dans lesquels les biens et services des acteurs de l'ESS sont commercialisés est fondamentale pour permettre au secteur de créer des richesses et des emplois tout en pérennisant à long-terme leurs activités sociales et solidaires.
Promouvoir les innovations économiques, sociales et environnementales	Les acteurs de l'ESS développent des innovations sociales, économiques et environnementales selon les opportunités du contexte dans lesquels ils s'intègrent. Dans les provinces du Sud, l'ESS se limite aujourd'hui à des activités de niche (produit du terroir, etc.) alors que ce type d'économie dispose d'un potentiel d'intégration dans plusieurs domaines (formation, culture, sport, santé, tourisme, environnement, recherche, nouvelles technologies, etc.). Pour promouvoir la diversification des activités de l'ESS, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs financiers et techniques pour identifier, stimuler et accompagner les initiatives de l'ESS innovantes.
Garantir des ressources et aménager des accès spécifiques	Dans le cadre d'une politique économique reposant sur les effets multiplicateurs et d'une politique sociale et environnementale axée sur la durabilité, les autorités publiques ont la possibilité de mettre en place des mesures d'achats publics favorables, des incitations fiscales auprès des acteurs privés et des accès spécifiques aux ressources naturelles pour les acteurs de l'ESS.

Instituer la participation dans l'ensemble des processus de planification et d'action	La participation s'articule à tous les niveaux stratégiques de planification et d'action pour le développement de l'ESS : acteur, entrepreneur, projet, quartier, communauté, commune, province ou région. La participation de l'ensemble des acteurs à la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation dans l'ensemble des champs de l'ESS (commercialisation des produits du terroir, éducation, santé, citoyenneté, environnement, etc.) est fondamentale pour assurer l'impact, la pertinence, l'efficacité et la durabilité des actions.
Renforcer la mise en réseau et la coopération	La mise en réseau et la coopération des acteurs sont centrales pour le développement de l'ESS. Les échanges et partenariats entre les acteurs de l'ESS permettent de contribuer à une meilleure compétitivité économique et à l'innovation sociale et de consolider la solidarité entre acteurs, organiser la défense des intérêts et développer les ressources intellectuelles, humaines et financières de l'ESS. La mise en réseau et la coopération peuvent être institutionnalisées dans le cadre d'unions ou de fédérations.
Améliorer la gestion des connaissances	Il est impératif d'engager une coopération entre les organismes publics pour capitaliser sur les différentes expériences de l'action publique en matière d'ESS et d'investir dans la collecte de données qualitatives et quantitatives sur le secteur. À moyen terme, l'ESS doit être soutenue par des systèmes d'information performants et un site internet gérés dans le cadre de réseaux d'acteurs qui renseignent sur les nouveaux développements à propos du secteur, les statistiques et les analyses, les modalités administratives qui l'encadrent, les opportunités de financements, les dispositifs d'accompagnement, les marchés, etc.
Intégrer l'action publique de l'ESS dans le cadre d'une planification territoriale du développement	Le caractère transversal de l'ESS nécessite une approche stratégique qui intègre les différents plans sectoriels et les plans de développement régionaux, provinciaux et locaux. Il est possible de promouvoir des mécanismes d'intégration avec l'INDH, le Plan Maroc Vert, le Plan Tourisme et le Plan Artisanat d'autant plus que tous ces programmes portent les mêmes objectifs que l'ESS. L'intégration de l'action publique se fait au moyen d'une planification, d'une mise en œuvre et d'une évaluation horizontale des actions qui repose sur une base locale ou régionale.

Chapitre 1 L'économie sociale et solidaire sur le plan international

Le terme « économie sociale et solidaire » est polysémique. Il englobe des réalités plurielles qui associent, entre autres, les concepts de l'économie sociale, de l'économie solidaire, de l'économie populaire ou plus récemment de l'entrepreneuriat social. Ces concepts sont liés à des contextes sociaux, politiques, économiques et géographiques diversifiés. Dans la première section de ce chapitre, un panorama de ces concepts permet de préciser les contours de l'ESS.

La seconde section de ce chapitre propose de détailler les critères clés qui permettent de construire une définition opérationnelle de l'ESS. Ces critères clés ont été identifiés à partir d'une revue des différents cadres juridiques nationaux de l'ESS et de la littérature technique et théorique sur le sujet.

La troisième partie présente les bonnes pratiques de politiques publiques de promotion de l'économie sociale et solidaire dans différents pays du monde (*best practices benchmark*). Dans chaque étude de cas, après avoir décrit le cadre institutionnel mis en place dans le pays, des expériences concrètes seront présentées afin d'identifier les bonnes pratiques développées par les pouvoirs publics pour la dynamisation de ce secteur (programmes publics et instruments de gouvernance, de mise en œuvre et de financement).

Section 1 - Panorama des concepts associés à l'économie sociale et solidaire

L'économie sociale

Le terme « économie sociale » est apparu à la fin du 19^{ème} siècle, lorsque des coopératives ont été créées par des ouvriers anglais pour faire face aux conséquences de l'extension du capitalisme industriel. La première coopérative fut l'œuvre de 28 ouvriers tisserands britanniques, près de Manchester, qui ont créé la « Société des équitables pionniers de Rochdale ». Réclamant une hausse des salaires, les ouvriers ont constaté que leur niveau de vie dépendait à la fois de l'activité de l'usine (qui fixait leurs salaires) et des commerçants (qui fixait le prix de vente de leurs produits). A l'aide de petites souscriptions, ils ont pu s'associer pour ouvrir leur propre société coopérative fonctionnant avec de nouvelles règles démocratiques et solidaires : principes de libre adhésion, prise de décision démocratique, rémunération limitée du capital, etc. Lancée avec une quarantaine de coopérants en 1844, la coopérative comptait plus de 10 000 membres en 1880. Le terme « économie sociale » refait surface dans les années 1970, lorsque les mouvements coopératifs, mutualistes et associatifs français ont renforcé leur reconnaissance institutionnelle. Définie en grande partie par le statut de ses acteurs, l'économie sociale est caractérisée par plusieurs principes tels que la primauté des personnes et du travail sur le capital, la liberté d'adhésion, l'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, la gestion démocratique, etc. Certaines divergences existent entre ces acteurs en ce qui concerne la redistribution des bénéfices : les coopératives permettent la redistribution des excédents en espèces à leurs membres alors que les associations et les mutuelles l'interdisent.

L'économie solidaire

L'économie solidaire puise ses racines dans l'économie sociale, et s'est développée durant les années 1970 dans un contexte marqué par la crise et la recrudescence du chômage. Elle vise à répondre aux besoins des populations fragiles par des modes de production alternatifs et solidaires, mettant plus en avant la réduction des inégalités que l'accumulation du profit. Le terme est fortement utilisé en France, en Amérique latine et au Québec. La solidarité est la caractéristique essentielle définissant ce type d'économie, qui s'oppose à la vision traditionnelle de l'économie capitaliste. L'économie solidaire souhaite mettre en lumière les initiatives économiques novatrices, plus participatives et souvent de moindre envergure. Les organisations d'économie solidaire sont davantage ancrées au niveau local. Elles fonctionnent souvent sur un mécanisme de réciprocité et cherchent à se financer via des ressources hybrides : monétaires et non monétaires, marchandes et non marchandes, emplois rémunérés et bénévolat. Les organisations de l'économie solidaire ont pour objectif de répondre aux problèmes sociaux et environnementaux actuels, tels que la prise en charge des enfants et des personnes âgées, les enjeux environnementaux, l'agriculture durable, etc. Par exemple, une Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne (AMAP), dont le principe est de créer un lien direct entre paysans et consommateurs - ces derniers s'engageant à acheter la production des premiers à un prix équitable et en payant par avance - est un exemple d'économie solidaire car elle permet de favoriser l'agriculture paysanne et biologique au détriment du modèle agro-industriel dominant¹.

L'économie populaire

Le terme « économie populaire » provient d'Amérique latine, où il a été notamment conceptualisé par Luis Razeto (Chili)² ou Jose-Luis Corragio (Argentine)³. Cette économie désigne les organisations mises en place par les acteurs les plus vulnérables (appartenant à la « classe populaire ») afin de répondre à leurs besoins économiques et sociaux. Il s'agit le plus souvent de groupes partageant des conditions de vie communes, appartenant aux mêmes communautés (religieuses, politiques, ethniques, géographiques...) et cherchant à résoudre des problèmes quotidiens au travers de processus de prise de conscience et de solutions pratiques mis en œuvre collectivement. Les organisations autogérées de l'économie populaire reposent principalement sur des ressources non monétaires (main-d'œuvre bénévole, capacité organisationnelle, mobilisation, créativité et entraide). Cette forme d'économie est considérée comme un modèle économique et politique alternatif à l'économie libérale dominante. L'économie populaire est fortement liée à l'économie informelle⁴. Il s'agit donc principalement d'une économie de survie avec peu d'accumulation de capital, dont les moyens financiers sont faibles et qui privilégie les stratégies d'embauche au sein de groupes communautaires. Jusqu'à la fin des années 1970, l'économie populaire est globalement occultée par la rhétorique de la modernisation et par la problématique de l'informalité. Ce n'est qu'au cours des années 1980 qu'on observe un tournant à la fois du point de vue des régulations macro-économiques et de la reconnaissance institutionnelle de l'économie populaire en Amérique latine. L'économie populaire regroupe ainsi différents types d'entités correspondant à

¹ Dans le cas du Maroc, voir l'exemple de l'Association « Sala Al Moustaqbal » dans la région de Rabat. URL : <http://www.sala-almoustaqbal.com/fr/index.php/activites>

² Razeto L. (1984), *Economía de solidaridad y Mercadodemocrático*, Santiago de Chile, PET.

³ Coraggio J. L. (1995), *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Buenos Aires, IEAS.

⁴ Selon l'OIT, l'économie informelle fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couvertes – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles.

des tailles et à des degrés d'organisation croissants : des initiatives individuelles de travailleurs indépendants, des micro-entreprises familiales et des groupes ou associations réunissant un plus grand nombre de personnes.

L'entrepreneuriat social

Le concept d'entrepreneuriat social est plus récent. Il a émergé dans les années 1990 aux États-Unis, notamment avec le programme de recherche et d'enseignement « *Social Enterprise Initiative* » lancé par la *Harvard Business School* en 1993 et bientôt suivi par d'autres grandes universités (Columbia, Yale, etc.) et diverses fondations. De nouvelles dynamiques entrepreneuriales à finalité sociale ont également émergé dans plusieurs pays européens au cours de cette période. Le concept est associé à l'idée d'innovation sociale et il est pleinement inscrit dans l'économie de marché, tout en considérant que le profit n'est pas une fin en soi, mais bien un moyen au service d'un projet social et/ou participatif. Dans ses analyses internationales, l'OCDE a démontré le rôle central joué par l'entrepreneuriat social dans la lutte contre l'exclusion sociale, dans la réinsertion professionnelle des groupes fragiles et dans la redynamisation de régions défavorisées. C'est un mouvement mondial de fond qui participe au renouvellement des modèles économiques classiques - économie de marché financiarisée ou bien prédominance de l'État - en créant une troisième voie. Quel que soit son statut juridique, une entreprise sociale vise à être performante économiquement afin de résoudre de façon efficace les problèmes sociaux et environnementaux auxquels ni l'État, ni le marché, n'avaient apporté de réponses satisfaisantes.

...

Au début des années 2000, la fusion de ces différents concepts contribue à la genèse de la réflexion sur la notion fédératrice de « **l'économie sociale et solidaire** » (ESS). Cette forme d'économie, comme pour la plupart des concepts présentés précédemment, se distingue de l'économie capitaliste par sa finalité sociale et sa démarche participative et innovante mobilisant des ressources diverses. Cependant, la définition de l'ESS demeure imprécise et les contours de la notion d'ESS se modifient en fonction des contextes sociaux, économiques et politiques ainsi que des champs théoriques (économie, sociologie, politique, droit, anthropologie, etc.). Au niveau juridique, il n'existe pas de consensus international sur la définition et les critères de l'ESS⁵. Malgré tout, définir l'ESS est une étape cruciale pour l'élaboration d'une stratégie de développement de ce secteur. Une définition opérationnelle de l'ESS adaptée au contexte d'intervention est une base de réflexion pour une action publique cohérente et intégrée en matière d'ESS (ciblage, critères de sélection, indicateurs de suivi, etc.).

Dans l'objectif de construire une définition de l'ESS, il est nécessaire d'identifier les critères clés qui la distinguent des autres formes d'économie. Dans ce cadre, dans la section 2, une synthèse de la littérature juridique et théorique sur le sujet permettra de comprendre et analyser les critères clés de l'ESS.

⁵ En annexe 2, un catalogue des définitions de l'ESS développées par les régimes juridiques de nombreux pays illustre la diversité des approches.

Section 2 – Les critères clés de l'économie sociale et solidaire

La synthèse de la revue de la littérature juridique et théorique sur l'ESS sur le plan international permet de préciser que l'ESS articule activité économique, finalité sociale et gouvernance participative. En effet, au-delà de sa contribution à la croissance économique par la production de biens ou services, l'ESS a pour objectif d'avoir un impact positif significatif sur la société (notion d'*utilité sociale* ou d'*impact social*) tout en adoptant un mode de fonctionnement interne permettant l'autonomisation des acteurs qui y participent (notion d'*empowerment*). L'objectif d'utilité sociale et le mode de fonctionnement interne des acteurs de l'ESS sont les deux principaux critères qui permettent d'identifier et de distinguer l'ESS des autres formes d'échanges de biens et de services. Ces deux critères clés feront l'objet d'une analyse dans les deux premières sous-sections.

L'articulation de l'activité économique, de la finalité sociale et de la gouvernance participative est mise en œuvre dans la pratique par un certain nombre d'acteurs encadrés par des statuts et des régimes juridiques diversifiés. La troisième sous-section présentera les principales catégories d'acteurs de l'ESS reconnus sur le plan international. En fin de rapport (Chapitre 4), une définition de l'ESS adaptée au Provinces du Sud élaborée sur la base des critères clés de l'ESS et des travaux de recherche sur le terrain sera déclinée.

L'objectif d'utilité sociale

Les acteurs de l'ESS, tout en réalisant des activités économiques diverses, poursuivent une série d'objectifs communs qui peuvent être regroupés sous le terme d'**utilité sociale**. L'objectif d'utilité sociale a pour avantage d'être multidimensionnel et permet de ne pas focaliser uniquement sur le type d'activités des acteurs de l'ESS (production de biens ou services, représentation d'un groupe d'intérêt, etc.) ou leur forme constitutive (coopérative, association, etc.). L'économiste Jean Gadrey (2004) a élaboré une définition très complète de l'utilité sociale⁶ :

« Est d'utilité sociale l'activité d'une organisation de l'économie sociale qui a pour résultat constatable et, en général, pour objectif explicite, au-delà d'autres objectifs éventuels de production de biens et de services destinés à des usages individuels, de contribuer à la **cohésion sociale** (notamment par la réduction des inégalités), à la **solidarité** (internationale, nationale ou locale : le lien social de proximité) et à la **sociabilité**, et à l'amélioration des conditions collectives du **développement humain durable** (dont font partie l'éducation, la santé, l'environnement et la démocratie). »

Cette définition permet d'identifier **sept dimensions de l'utilité sociale**⁷ (voir le tableau suivant). Chaque dimension peut être mesurée par des indicateurs qui apprécient qualitativement et quantitativement l'utilité sociale d'un acteur et de ses objectifs, d'un projet, etc. Les indicateurs de l'utilité sociale permettent d'élaborer le ciblage et les instruments de mise en œuvre d'une action publique en matière d'ESS (critères opérationnels de sélection des projets, systèmes de suivi-évaluation, etc.). Bien plus qu'une énumération d'indicateurs rigides, cette liste constitue une proposition ouverte au débat et est un point de départ pour la réflexion stratégique.

⁶Gadrey J. (2004), *L'utilité sociale des organisations de l'économie sociale et solidaire : une mise en perspective sur la base de travaux récents*, Rapport de synthèse pour la Délégation Interministérielle à l'Economie Sociale (DIES).

⁷ L'annexe 3 propose un tableau plus exhaustif des critères d'identification de l'utilité sociale élaborés par Jean Gadrey.

Tableau 1 : Les thèmes, dimensions et indicateurs de l'utilité sociale

THEMES	DIMENSIONS	EXEMPLES D'INDICATEURS
Economie	Utilité sociale à forte composante économique	Richesse économique créée ou économisée ⁸ au sein d'un territoire ; emploi.
Société	Lutte contre l'exclusion et les inégalités	Insertion des personnes en difficulté ; égalité hommes/femmes ; droit au logement.
	Lien social de proximité	Création de capital social ; échange de savoirs locaux.
Développement local	Développement humain	Education ; santé ; lutte contre la pauvreté ; solidarité internationale.
	Développement durable	Préservation et amélioration de l'environnement et des ressources naturelles.
Gouvernance	Démocratie participative	Prise de parole publique ; éducation à la citoyenneté.
Innovation	Innovation sociale, économique, institutionnelle	Réponse à des besoins émergents ou non couverts ; pratique nouvelle participant au bien-être social.

Le fonctionnement interne

Le fonctionnement interne constitue le deuxième critère clé de l'ESS issu de la synthèse de littérature juridique et théorique sur le sujet. Le fonctionnement interne des organisations de l'ESS a pour double objectif d'assurer l'efficacité des activités de l'acteur (i.e. la compétitivité) en se positionnant au centre d'une dynamique de changement social positif (les règles internes des acteurs de l'ESS créent des espaces d'apprentissage de normes, de principes et de valeurs favorables au développement). Il est possible de distinguer **six principes de fonctionnement interne** des organisations de l'ESS.

- **Viabilité économique** : Les organisations de l'ESS n'opèrent pas sur le mode de la charité, mais ont pour but de créer de la valeur ajoutée, de répondre à un besoin par la production de biens ou de services et de s'inscrire dans un marché. Elles s'inscrivent dans un mode de production alternatif, mais doivent être viables économiquement.
- **Participation** : Les membres ont la possibilité d'être propriétaires de l'organisation et/ou de participer activement au processus de prise de décision. La participation peut prendre différentes formes. Dans les coopératives, les mutuelles et les associations, le principe théorique est le principe démocratique (une personne vaut une voix). Mais d'autres processus de prise de décision peuvent exister, par exemple l'issue de consensus, et dans certains cas, différentes parties prenantes peuvent être impliquées dans le processus de décision (bénéficiaires, usagers...).
- **Lucrativité individuelle restreinte** : Ce principe place l'humain avant la poursuite du profit. Il ne s'oppose toutefois pas à la constitution d'excédents financiers, mais il en interdit l'appropriation individuelle. Cette règle est appliquée de manière stricte dans l'ensemble des associations dont les statuts précisent qu'aucun dividende ne peut être versé aux membres. Dans le cadre des coopératives ou des entreprises sociales, ce principe permet d'assurer une distribution équitable du profit (les membres peuvent recevoir individuellement une part du bénéfice réalisé selon leur degré de

⁸ La richesse économique économisée est entendue ici comme la réduction indirecte des coûts collectifs qui intervient par exemple quand la réinsertion de personnes sans emploi réduit les dépenses publiques d'aide sociale ou d'indemnité de chômage.

participation à l'activité). Parallèlement, ce principe implique l'encadrement de l'échelle des salaires et une affectation importante des excédents à la pérennité de l'activité.

- **Liberté d'adhésion** : Ce principe assure la liberté des personnes d'adhérer à l'organisation et de se retirer à tout moment.
- **Autonomie** : L'ESS revendique une autonomie aussi bien vis-à-vis des pouvoirs publics que des acteurs privés. Ce principe permet en théorie aux acteurs du secteur de pouvoir décider librement et sans aucune pression de tiers. L'autonomie garantit ainsi la liberté d'action de l'organisation en vue d'atteindre la mission qu'elle s'est fixée.
- **Dimension collective** : Les organisations de l'économie sociale et solidaire naissent de la volonté collective de personnes ou de groupes de s'unir pour trouver une réponse à leurs besoins ou à ceux d'une partie de la population. Toutefois, la dimension collective de l'ESS est remise en question avec l'émergence de l'entrepreneuriat social où le porteur de projet occupe maintenant un rôle central.

La nature des acteurs de l'ESS

Les acteurs reconnus de l'ESS sur le plan international sont de nature diversifiée. Les coopératives, associations et mutuelles demeurent néanmoins le noyau dur des acteurs reconnus de l'ESS dans les différents régimes juridiques et dans les programmes de développement de l'ESS au niveau international et national, auxquels viennent récemment s'ajouter les entreprises sociales. Les catégories principales reconnues des acteurs de l'ESS sont présentées ci-dessous.

- **Les coopératives** : Selon l'OIT, il s'agit d'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 »⁹. Les coopératives sont présentes dans nombreux secteurs économiques (agriculture, secteur bancaire, assurance, distribution, immobilier, santé, etc.). La taille et le poids économique des coopératives varient fortement. Une coopérative peut, dans certains cas, regrouper un petit nombre de producteurs, et dans d'autres, rassembler des milliers d'adhérents. La taille d'une coopérative, le poids économique et le secteur d'activité ont une incidence importante sur les principes de fonctionnement interne de l'organisation.
- **Les associations** : Il s'agit d'un regroupement d'au moins deux personnes qui décident de mettre en commun des moyens diverses afin d'exercer une activité ayant un but premier autre que leur enrichissement personnel. Les associations sont un groupe hétérogène des acteurs de l'ESS dont l'action se décline dans une très grande variété de domaines. Les **ONG de développement** et les **associations de solidarité internationale** font partie de cette catégorie d'acteurs.
- **Les fondations** : Les fondations sont des organisations à but non lucratif. Cependant, l'absence de gouvernance participative, le manque d'indépendance de la plupart des fondations et les nombreuses critiques adressées à ces acteurs (y compris les raisons supposées à la base de la création de certaines fondations telles que le marketing et l'évasion fiscale) remettent en question l'affiliation des fondations à l'économie sociale et solidaire.

⁹ Organisation Internationale du Travail (2002), *Recommandation n° 193 sur la promotion des coopératives, Section I, Paragraphe 2.*

- **Les mutuelles** : Ce sont des organisations visant à offrir des services sociaux à leurs membres et leurs personnes à charge. Elles organisent une prévoyance collective en mutualisant les ressources et les risques. Les mutuelles se distinguent des sociétés privées d'assurance par leur caractère non lucratif.
- **Les entreprises sociales** : Les entreprises sociales sont des sociétés non financières qui, indépendamment de leur statut juridique, recherchent l'utilité sociale en s'intégrant à un marché pour produire des biens ou des services de manière innovante (par exemple, des panneaux solaires économiques portables pour les populations rurales¹⁰). Les entreprises sociales peuvent disposer des principes de fonctionnement interne des acteurs de l'ESS (organisation démocratique) et, dans certains cas, les excédents dégagés de leur activité sont utilisés à des fins sociales. Les entreprises sociales recourent au travail rémunéré et ont une orientation marchande, en partenariat avec les utilisateurs et les pouvoirs publics.

...

Au final, il est possible de retenir deux critères clés de l'ESS : l'objectif d'utilité sociale et le fonctionnement interne. Dans le cadre d'une action publique de promotion de l'ESS, ces critères clés permettent d'élaborer une définition opérationnelle de l'ESS, de développer des critères d'éligibilité pour les financements des projets, de cibler les incitations fiscales ou de construire des indicateurs de suivi-évaluation des projets. La réflexion sur les critères clés distinctifs de l'ESS reste cependant dynamique de façon à rendre justice à l'innovation sociale, à la diversité des acteurs et aux multiples facettes de l'ESS. Ceci est d'autant plus important que l'économie sociale et solidaire se renouvelle et se consolide et que l'on voit apparaître de nouveaux acteurs. Contrairement à une vision restrictive qui la limitait dans un rôle strictement palliatif ou transitoire, l'ESS s'affirme comme une économie alternative avec des objectifs propres, des spécificités, et un rôle dans les rapports socio-économiques structurant la société. Cette économie alternative renferme des opportunités et des espoirs, car elle porte en son sein une dynamique de changement social positif et de développement durable.

Dans cette perspective, de nombreux gouvernements nationaux et régionaux et d'institutions internationales reconnaissent la contribution de l'ESS au développement durable et mettent en place des politiques publiques et des programmes spécifiques pour la promotion de ce secteur. Ainsi, après avoir évoqué brièvement le développement de l'ESS sur la scène internationale, la troisième section de ce chapitre présente les bonnes pratiques de politiques publiques de promotion de l'économie sociale et solidaire dans différents pays et régions du monde.

¹⁰ Voir le Site Internet de la société Greenlight. URL : <http://greenlightplanet.com/>

Section 3 – L'action publique en matière d'ESS sur le plan international

L'ESS est un secteur en pleine expansion depuis les années 2000. Remettant en cause le modèle économique actuel, la crise de 2008 a participé à l'essor et à la visibilité du mouvement en démontrant notamment la capacité de résilience des coopératives¹¹. En Italie par exemple, on estime qu'entre 2007 et 2011, l'emploi dans les coopératives a augmenté de 8 % alors qu'une baisse de 2,3 % a été observée dans tous les autres types d'entreprises¹². L'Organisation des Nations Unies (ONU) a décrété l'année 2012 « Année internationale des coopératives » et a créé en 2013 un *groupe de travail inter-agence sur l'ESS* dont l'objectif est d'assister et de mobiliser les pays à inclure l'ESS dans les politiques publiques¹³. L'Alliance Coopérative Internationale (ACI)¹⁴ estime que près de 15% de la population mondiale en 2013 (1 milliard d'individus) participent, d'une manière ou d'une autre (membre, salarié, consommateur, bénéficiaire), aux activités des 750 000 sociétés coopératives qui existent dans le monde. Les coopératives assurent 100 millions d'emplois, soit 20 % de plus que les entreprises multinationales¹⁵. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) voit dans les entreprises sociales - et dans l'ESS en général - une réponse aux défis posés par le chômage, l'exclusion, la pauvreté, l'inégalité et le réchauffement climatique.

Toutefois, la récente adoption de lois cadres et de stratégies dans plusieurs pays et régions en faveur d'une reconnaissance institutionnelle du secteur constitue la manifestation majeure de la responsabilité croissante que l'ESS entend occuper¹⁶. L'analyse de certaines expériences pionnières en la matière permettra d'alimenter la réflexion sur les différentes stratégies et mesures envisageables de l'ESS¹⁷.

La région du Québec

Au Québec, province du Canada disposant d'une large autonomie, il existe plus de 7 000 entreprises collectives (coopératives et associations) qui regroupent 150 000 emplois générant 8% du PIB¹⁸. Face à ce constat, le Québec a promulgué le 10 octobre 2013 une loi sur l'économie sociale ayant pour objet de « reconnaître et promouvoir la contribution particulière de l'économie sociale au développement socioéconomique du Québec et d'établir le rôle du gouvernement en matière d'économie sociale ». Si la définition du secteur reste consensuelle, elle a le mérite de bien définir la nature et le rôle des acteurs de gouvernance de l'ESS. Ainsi, le *Chantier de l'économie sociale*, une plateforme autonome destinée à promouvoir l'ESS au Québec et le *Conseil Québécois de la coopération et de la mutuelle* sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement en la matière. Au niveau des responsabilités gouvernementales, c'est le *Ministère des municipalités, des Régions et l'Occupation des territoires* – conjointement avec le ministère des finances et après consultation des deux interlocuteurs précédemment cité – qui est en charge d'élaborer les politiques de développement du secteur. Courant 2014, il

¹¹ En témoignent les titres évocateurs de deux rapports de l'Alliance Coopérative Internationale(ACI): « *La résistance du modèle commercial des coopératives en temps de crise* » (2009) ; « *Le pouvoir de résilience des coopératives financières en temps de crise* »(2012).

¹² Site Internet de la CICOPA (consulté en Août 2014).URL : <http://www.cicopa.coop/Journee-internationale-des-1048.html>. La CICOPA, Organisation Internationale des Coopératives de Production Industrielles, d'Artisanat et de Services, est une organisation sectorielle de l'Alliance Coopérative Internationale (ACI).

¹³ Site Internet du Labo ESS (consulté en Juin 2014). URL: <http://www.llelabo-ess.org/?Creation-d-une-Task-Force-inter>. Le Labo ESS est un Think Tank créé pour la promotion de l'ESS en France.

¹⁴ L'ACI est une association fondée en 1895 qui regroupe, représente, et assiste les coopératives du monde entier. Elle est notamment la voie du mouvement coopératif auprès de l'ONU et l'OIT.

¹⁵ Alliance Coopérative Internationale (2013), *Cooperatives : facts and figures*. URL : <http://ica.coop/fr/node/3297>,

¹⁶ Dans le cadre de l'ESS, une loi-cadre permet de reconnaître la contribution des acteurs du secteur, d'assurer leur reconnaissance dans l'ensemble des institutions et politiques gouvernementales et d'établir un lieu de dialogue permanent avec les gouvernements dans le but de poursuivre la mise en place de nouvelles politiques publiques.

¹⁷ L'Annexe 4 présente 2 études de cas supplémentaires qui alimentent ces travaux de *benchmark*.

¹⁸ Site Internet du Chantier de l'économie sociale (consulté en Mai 2014). URL : <http://www.chantier.qc.ca/?module=document&uid=871>

doit proposer au gouvernement un « plan d'action en économie sociale » et sera chargé de son suivi. Une cellule spécialisée, dénommée la *Table des partenaires en économie sociale*, a été créée pour conseiller le ministère en la matière. Chaque département gouvernemental est doté de la responsabilité d'inclure le secteur de l'économie sociale au sein de ses programmes¹⁹.

En ce qui concerne les mesures d'accompagnement, le gouvernement Québécois a mis en place une politique d'achat public favorable auprès des entreprises de l'ESS. Le premier axe de cette politique consiste à outiller les entreprises de l'ESS dans l'établissement de relations d'affaires avec les marchés publics à travers des formations concernant l'octroi de contrats publics et municipaux. Le second axe promeut l'achat public auprès des entreprises ESS au sein des ministères et organismes, des réseaux de santé, des services sociaux et d'éducation et des municipalités par le biais de déclarations d'engagement à l'achat public auprès des entreprises ESS avec des cibles quantitatives et qualitatives, de campagnes gouvernementales, d'activités de diffusion d'information en région auprès des organismes publics, de listes régionales d'entreprises ESS et de plateforme transactionnelle solidaire avec un service d'achat en ligne.

Les Centres Locaux de Développement au Canada (CLD)²⁰

En 1997, la politique locale et régionale de développement adoptée par le gouvernement du Québec a permis la mise sur pied d'un réseau d'organisations locales de développement couvrant l'ensemble du territoire québécois. Les Centres Locaux de Développement (CLD) ont été conçus et financés par le gouvernement québécois, avec le soutien des gouvernements municipaux. Ils proposent des services d'orientation ou d'assistance technique de base aux entrepreneurs (individuels ou collectifs) démarrant une activité. Les CLD gèrent des fonds dédiés au développement des petites entreprises, dont deux soutiennent notamment l'ESS : le Fonds local d'investissement (FLI)²¹ et le Fonds de développement des entreprises d'économie sociale (FDEES)²². Le FLI vise à stimuler l'entrepreneuriat local en favorisant l'accès au capital de démarrage ou d'expansion d'entreprises d'économie traditionnelle ou sociale. Le FDEES quant à lui a pour objectif de favoriser la réalisation de projets d'entreprises d'économie solidaire et de soutenir la création d'emplois durables. Les ressources proviennent du Gouvernement du Québec et, depuis 2002, chaque CLD peut déterminer le montant consacré au financement des entreprises d'économie sociale. Compte tenu du caractère essentiel de ces fonds locaux pour le développement de l'ESS au Québec, les CLD ont recours à des sources de financement solidaire supplémentaires telles que le Réseau d'investissement social du Québec (RISQ) qui est l'instrument financier du *Chantier de l'économie sociale*, ainsi que d'autres fonds financiers coopératifs. Cet exemple souligne l'importance de l'instauration d'un système institutionnel, juridique et réglementaire au sein d'un territoire, permettant d'établir des instruments efficaces d'accès au financement pour les personnes en manque de capital mais détenteur de projets entrepreneuriaux pouvant générer des effets positifs sur leur environnement.

¹⁹ Assemblée Nationale du Québec (2013), *Projet de Loi N°27 sur l'Economie Sociale*, Chapitre 22. URL :

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2013C22F.PDF>

²⁰ Organisation Internationale du Travail (2010), *Economie sociale et solidaire : construire une base de compréhension commune*, Guide de 2010, Document de référence de l'Académie sur l'ESS, Turin, Italie.

²¹ Pour en savoir plus sur les conditions du FLI : <http://www.acldq.qc.ca/fr/entrepreneur-fli.php>

²² Pour en savoir plus sur les conditions du FDEES : <http://www.acldq.qc.ca/fr/entrepreneur-fdees.php>

L'Espagne

D'après une étude du CIRIEC²³, l'Espagne compte environ 870 000 organismes de l'ESS, avec une prédominance de coopératives, contrairement à plusieurs pays européens où les associations sont largement majoritaires dans le secteur (France, Belgique, Allemagne, Royaume Uni). En 2007, la Confédération Patronale Espagnole pour l'Economie Sociale (CEPES) et une sous-commission parlementaire de la chambre des députés ont étudié la situation de l'économie sociale en Espagne et ont rappelé le besoin d'adopter une loi sur ce secteur pour l'encadrer et l'encourager. C'est dans ce cadre qu'une commission indépendante d'experts a été désignée pour concevoir une loi qui fut adoptée en 2011. Son objectif est de configurer un cadre juridique commun pour les acteurs de l'ESS tout en respectant les normes spécifiques en vigueur pour chaque famille. Cette loi, sous l'égide du *Ministère du Travail et de l'Immigration*, identifie les acteurs selon le critère historique du statut²⁴ mais inclut également d'autres formes d'entreprises répondant aux principes de l'ESS²⁵. Au niveau de la gouvernance, on note la création d'un *Conseil pour l'Encouragement de l'Economie Sociale* chargé de conseiller et de coordonner les acteurs de l'ESS ainsi que le gouvernement central. Cet organe est composé de membres de l'administration publique et d'acteurs issus de l'économie sociale. Par ailleurs, la loi offre un poids politique aux acteurs de l'ESS en les reconnaissant comme des interlocuteurs sociaux participants aux processus d'élaboration de politiques publiques susceptibles de concerner leurs activités. Quatre principales catégories de soutien au secteur sont à recenser :

1. Eliminer les obstacles juridiques (allègement du contrôle administratif, délimitation précise du secteur afin d'éviter des restrictions injustifiées concernant les subventions publiques, etc.) ;
2. Promouvoir les valeurs de l'ESS, appuyer la recherche et le développement du secteur et favoriser l'inclusion explicite de l'ESS dans les politiques sectorielles²⁶ ;
3. Créer un organe public chargé de développer l'ESS auprès du Ministère du travail ;
4. Etablir un système d'information statistique des entités de l'ESS pour assurer son évaluation.

Une des principales faiblesses de la loi réside dans le manque de soutien budgétaire alloué au secteur en dépit des recommandations des experts. Cependant, les exemples de réussites des politiques publiques de promotion des réseaux d'entreprises et de coopératives, des clusters et des filières intégrées sont nombreux en Espagne. Leur objectif est de promouvoir les relations économiques entre entreprises et coopératives de différentes tailles pour offrir une meilleure compétitivité nationale et internationale par le renforcement des partenariats, de la communication et des compétences de ces réseaux. Par exemple, la région du Pays Basque a réussi le sauvetage de sa base industrielle par la promotion d'un développement économique coopératif fondé sur des réseaux d'entreprises. Les clusters du Pays Basque génèrent environ 45% du PIB de la région. En Catalogne, les autorités régionales ont identifiées de nombreux micro-clusters potentiels et ont incitées les petites et moyennes entreprises (PME) à créer un réseau pour identifier les bonnes pratiques. La Catalogne est aujourd'hui l'une des régions les plus dynamiques d'Europe.

²³Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative, (2007).

²⁴Les coopératives, les mutuelles, les associations qui mènent des activités économiques, les fondations, les entreprises d'insertion, des formes juridiques espagnoles spécifiques comme les « sociedades laborales » (sociétés de travailleurs), les centres spéciaux d'emploi, les sociétés agricoles de transformation, les confréries de pêcheurs ou l'Organisation nationale des aveugles (ONCE).

²⁵La Loi prévoit la mise en place d'un catalogue des entités de l'économie sociale qui sera maintenu par le ministère du Travail et de l'Immigration ainsi que par le Conseil pour la promotion de l'économie sociale, en collaboration avec les Communautés autonomes.

²⁶Notamment dans les politiques d'emploi, de développement rural, de services sociaux, d'insertion par l'activité économique, d'industrie.

En parallèle à ce processus national, les régions espagnoles, qui disposent de lois constitutionnelles propres à leur territoire²⁷, ont également mis en place des réformes soutenant de façon explicite l'ESS²⁸. En effet, des stratégies et politiques de promotion de l'ESS ont été développées dans plusieurs régions espagnoles en concertation avec les acteurs privés et les syndicats. On peut notamment citer le Pacte pour l'économie sociale d'Andalousie, le Plan régional d'économie sociale de Murcie ou les Plans directeurs de développement des Iles Baléares²⁹.

Mondragon : l'incroyable succès d'une entreprise collective

Créé il y a plus de cinquante ans par un prêtre jésuite, le groupe Mondragon est devenu le socle du développement socioéconomique de la région basque espagnole. En 2014, le groupe génère plus de 14 milliards d'euros de chiffre d'affaires et regroupe 289 entreprises sociales et coopératives qui emploient plus de 80 000 personnes. Les activités du groupe sont internationales et diversifiées entre les secteurs de la distribution, l'industrie, la finance et la recherche. 40% des bénéfices vont aux salariés de l'entreprise, 50% est réinvesti ou provisionné et 10% à des œuvres de charité ou de formation. 15 centres technologiques et une université technique font partie du groupe permettant d'assurer des activités de recherche et développement et de formation en continue. Les écarts salariaux sont limités puisque les hauts dirigeants ne touchent en moyenne pas plus de 5 fois le salaire d'un ouvrier, lorsque les écarts peuvent monter de 100 à 400 dans les grandes multinationales classiques. La majorité des salariés de Mondragon sont membres des coopératives du groupe et font preuve d'une grande implication en participant à la gestion et en se prononçant sur les grandes lignes stratégiques. L'objectif principal du groupe étant le maintien et la création d'emplois, la gestion des bénéfices obéit à une logique solidaire: chaque organisme du groupe met en commun 2% de son bénéfice à un fonds de solidarité et les coopératives les mieux portantes accueillent les travailleurs qui ont perdu leur emploi.

La France

Le secteur de l'ESS en France se structure de plus en plus ces dernières années. Dans ce pays, l'ESS représente plus de 10% du PIB. L'Assemblée Nationale a adopté en Juillet 2014 la première loi-cadre de l'ESS. L'objectif de cette loi est de structurer les acteurs de l'ESS autour de trois grands principes : i) un but social autre que le seul partage de bénéfices, ii) une lucrativité encadrée, iii) une gouvernance participative et démocratique. Au-delà des structures de base du secteur qui sont reconnus ESS de droit de fait, une des innovations de cette loi est d'inclure comme acteur de l'ESS des entreprises commerciales au statut classique (SA, SARL) dans le cas où celles-ci répondent aux critères suivants :

²⁷ Rappelons que les régions espagnoles, également appelées « communautés autonomes », jouissent de grande autonomie politique et disposent de leur propre gouvernement.

²⁸ Les gouvernements régionaux de d'Andalousie, de Valence, de la Catalogne, de Castille-Leon et d'Aragon, etc. ont par exemple pris des mesures législatives dans ce sens.

²⁹ Chaves R. (2011), *La loi espagnole d'économie sociale : évaluation du point de vue de la politique publique*, Revue Internationale de l'Economie Sociale RECMA, N°321.

- Gouvernance démocratique ;
- Recherche d'un but d'utilité sociale, c'est à dire :
 - ✓ Soutien à des publics vulnérables,
 - ✓ Mise en œuvre de missions participant à la cohésion territoriale,
 - ✓ Contribution au développement durable ;
- Orientation des excédents vers la pérennité de l'entreprise, et pas que le profit ;
- Limitation des possibilités de spéculer sur le capital.

Ainsi, les entreprises qui souhaitent relever de l'ESS doivent se manifester auprès de l'autorité publique en démontrant le respect des critères posés par la loi et deviennent alors des *Entreprises Solidaires à Utilité Sociale (ESUS)* par simple modification des statuts. Les entreprises bénéficiant de cet agrément auront accès à des fonds d'épargne solidaire et verront une réduction de l'impôt sur le bénéfice. La définition claire des acteurs du secteur permet de développer des outils de financement publics et privés à destination de l'ESS. On peut noter notamment la création d'un fonds d'investissement doté de 500 millions d'euros de la Banque Publique d'Investissement en faveur des acteurs de l'ESS, d'un Programme Investissement Avenir doté de 80 millions d'euros ou d'un Fonds d'innovation sociale de 20 millions d'euros.

Ayant une connaissance fine de leur territoire et de leur population, les régions sont dotées de capacités pour financer les structures de l'ESS. A ce titre, plusieurs stratégies régionales de développement de l'ESS sont à noter, en particulier la Stratégie de développement de l'ESS pour la Bretagne (2012-2016) ou le Plan de soutien à l'ESS en Basse Normandie. Ce dernier se décline sous plusieurs axes³⁰. Le premier volet concerne la valorisation de l'ESS à travers des actions de *sensibilisation* auprès des jeunes et du grand public sur des sujets tels que l'éco-tourisme, la préservation de l'environnement ou la consommation responsable ; et la création d'un *portail internet* incluant un recensement des acteurs et les différentes structures de soutien qui seront mises en place. L'autre volet concerne *l'appui et l'accompagnement* aux initiatives de l'ESS par des comités d'experts ainsi que des *aides financières* dans la phase de démarrage (prêts, subvention). La ville est également, en tant qu'acteur économique, responsable de l'impulsion du secteur. De par son rôle d'acheteur ou de maître d'ouvrage, la collectivité territoriale peut développer et appliquer la notion d'*achat responsable*. Des travaux concertés avec la Direction des commandes publiques et l'intégration de clauses dans les marchés publics s'annoncent comme des fondements de ces nouvelles politiques pour un développement humain et durable³¹.

Concernant le recensement du secteur au niveau national, la France dispose d'une expertise conjointe d'acteurs qui a permis de normaliser la lecture statistique du périmètre de l'ESS et de la rendre cohérente. L'Observatoire National de l'ESS, qui regroupe l'ensemble des observatoires régionaux, s'associe avec l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques et une Commission interministérielle dédiée à l'innovation, l'expérimentation sociale et l'économie sociale pour réaliser bi-annuellement un panorama de l'ESS en France et dans ses régions. On apprend ainsi que l'ESS constitue un poids socioéconomique conséquent, avec plus de 220 000 organisations et entreprises de l'ESS qui occupent 2,3 millions de salariés, représentant plus de 10% de

³⁰ Voir à ce sujet le site de la région Basse Normandie. URL : <http://www.region-basse-normandie.fr/economie-sociale-et-solidaire> ; et celui du portail ESS en Basse Normandie. URL : <http://www.cress-bn.org/>

³¹ Municipalité de Caen (2009), *Dossier pour un Plan de soutien à l'économie sociale et solidaire*. URL: <http://rtes.fr/IMG/pdf/PlansoutienCaen.pdf>.

l'emploi. Deux tiers des salariés sont des femmes et les inégalités salariales sont moins fortes en ESS que dans le reste de l'économie. Acteur économique majeur en France, les établissements ESS sont les premiers employeurs du secteur social, sportif et des loisirs, et les seconds du secteur financier et culturel.

Le réseau des Observatoires de l'ESS

Il s'agit d'un dispositif de mesure et d'observation de l'ESS en France et dans les régions à travers la mise en réseau de l'expertise des Chambres régionales de l'ESS (CRESS) par un Conseil National. Lieux de convergences et de mutualisation des travaux sur l'ESS, ces Observatoires de l'ESS s'appuient sur une méthodologie homogène, scientifique et cohérente entre les territoires, afin d'assurer des services d'étude, de veille, d'aide à la décision et de prospective tant pour les acteurs de l'ESS que les pouvoirs publics. Ils ont pour objectifs :

- D'observer le dynamisme atypique des entreprises de l'ESS en matière de créations d'établissements et d'emplois ;
- De définir et mesurer les richesses (économiques, sociales, culturelles...) générées par l'ESS à l'aide d'indicateurs spécifiques ;
- D'améliorer les conditions d'observation quantitative et qualitative de l'ESS afin de disposer de données fiables et pertinentes pour alimenter la réflexion prospective et permettre d'orienter les choix stratégiques des entreprises et organisations de l'ESS, ainsi que l'action publique en faveur du développement économique et social.

Le Brésil

Au Brésil, c'est notamment par le biais du Forum Social Mondial de Porto Allègre en 2001 que le cadre de discussion de l'ESS a été ouvert. En 2003, sous l'impulsion du Président Lula, est créé le *Secrétariat National de l'Economie Solidaire* (SENAES)³², sous la tutelle du Ministère du travail et de l'emploi, chargé de stimuler les entreprises solidaires par le développement de la finance solidaire, d'incubateurs, de programmes de formations, etc. Le SENAES œuvre aussi à la définition d'un cadre juridique et veille à l'enregistrement des entreprises solidaires dans un cadastre. Afin de suivre le développement du secteur, un *Système National d'Information sur l'Economie Solidaire*, toujours sous la tutelle du Ministère du travail et de l'emploi, a été créé dans l'objectif de collecter des données quantitatives et qualitatives sur les entreprises solidaires. D'autre part, le *Forum Brésilien de l'Economie Solidaire* (FBES), créé en 2003 et composé de représentants de la société civile, est une plateforme consultative de l'ESS chargée de nommer le responsable du SENAES, proposer des stratégies pour le développement de l'ESS et d'évaluer les politiques publiques de promotion du secteur. Ce nouveau cadre institutionnel et juridique au niveau national a favorisé le développement de l'ESS au niveau local. En effet, ce nouveau cadre national a permis la promulgation de lois locales, la création d'agences gouvernementales de soutien à l'ESS au niveau local et l'institutionnalisation d'espaces locaux consacrés aux échanges avec la société civile tels que les *Conseils étatiques de l'économie solidaire* (existants dans chaque Etat

³²Dubeux A. (2010), *La politique publique d'économie solidaire au Brésil*, Revue vie économique, vol 1, N°3. URL : http://www.eve.coop/mw-contenu/revues/4/35/RVE_vol1_no3_Bresil_GG.pdf

du pays et composés de 12 membres dont six sont des représentants de divers Secrétariats de l'État indiqués par le gouverneur - science, économie, finance, planification, agriculture et social - et six sont des représentants de la société civile élus en assemblée).

Politique publique en faveur de l'ESS dans un Etat au Brésil³³

L'Etat de Minas Gerais a été le premier à instauré une politique étatique de promotion de l'économie populaire solidaire à travers les mesures suivantes :

- Constitution d'un cadastre étatique des entreprises solidaires
- Constitution d'un Conseil d'État de l'Economie Populaire Solidaire;
- Création d'un label pour les Entreprises Solidaires au moyen d'une certification participative;
- Prévision de création d'un Fonds de ressources pour le développement de l'Économie Solidaire;
- Développement d'actions d'assistance technique; de formation et qualification professionnelle; de stimulation au développement de la recherche ; de technologie sociale et d'appui à l'infrastructure.

En 2008, le budget alloué par l'Etat de Minas Gerais était d'environ 285 000 euros qui ont permis d'appuyer 150 entreprises dans 58 villes. L'année suivante, le budget doublait et a permis la formation de plus de 600 personnes et la réalisation de 10 foires régionales qui ont vu la participation d'environ 300 entreprises. Les principaux programmes de la politique consistent à:

- Accompagner techniquement des initiatives économiques solidaires : appui à l'amélioration de la qualité des produits, à l'élaboration du plan d'affaires, à la gestion d'entreprises pour structurer des filières ;
- Promouvoir le développement local : des agents de développement solidaires agissent dans les quartiers à potentiel d'économie solidaire dans le but de connaître les perspectives locales, d'articuler les différents acteurs et d'animer des centres collectifs ;
- Développement des mécanismes de financement solidaire.

Il s'agit là d'un exemple de législation spécifique qui a permis l'instauration d'un conseil étatique et la création d'un budget investi dans des projets d'ESS.

La Colombie

La Colombie constitue un cas intéressant puisqu'elle a promulgué une loi encadrant le secteur de l'*économie solidaire* dès 1998. Les principaux acteurs reconnus par la loi sont les coopératives, les associations, les mutuelles et les institutions auxiliaires au coopérativisme. Ces dernières sont chargées d'accompagner les coopératives à atteindre leur objectif économique et social.

Sont acteurs de l'ESS en Colombie les organismes qui : i) exercent une activité socioéconomique qui tend à satisfaire les besoins de ses associés et le développement d'actions au service de la communauté, ii) établissent un lien associatif entre eux, iii) inscrivent dans leur statut l'absence de recherche lucrative et la recherche de la solidarité et du service communautaire, iv) garantissent l'égalité de droits et d'obligations entre les membres

³³Lima Costa B. (2011), *Politique d'état de promotion de l'économie solidaire dans l'état de Minas Gerais : conflits et convergences dans les actions qui génèrent travail et revenu*, Pontificia Universidade de Católica de Minas Gerais, Document de travail du Forum International de l'ESS tenu à Montréal en 2011.

sans considération de leur apport, v) exigent un montant minimum d'apport social et vi) s'intègrent socio économiquement sans préjudice aux organismes sans but lucratifs qui œuvrent à promouvoir le développement intégral de l'être humain.

Suite à la création de cette loi, de nombreuses institutions ont vu le jour. On peut citer d'une part les organismes d'appui à l'économie solidaire avec le *Conseil National d'Economie Solidaire* (CONES) qui est consulté par le gouvernement pour la formulation et l'élaboration de la politique du secteur ; et le *Fonds pour la Promotion de l'Economie Solidaire* (FONES) chargé d'octroyer des crédits aux acteurs du secteur. D'autre part, on note les entités relevant de l'Etat chargées de développer et superviser le secteur avec la *Superintendencia de l'Economie Solidaire* (SUPERSOLIDARIA) qui a des fonctions de supervision et de contrôle. Elle a par exemple la possibilité d'établir des règles, d'inspecter, de sanctionner ou d'inscrire des acteurs dans les registres prévus par la loi. On relève également la création d'un *Département Administratif National de l'Economie Solidaire* (DANSOCIAL) dont l'objectif est de promouvoir et développer le secteur par le biais d'actions techniques ; ainsi que le *Fonds de Garanties des Coopératives* (FOGACOO) destiné à dynamiser financièrement le secteur³⁴.

On recense en 2008 en Colombie 10 055 organisations de l'ESS (coopératives, associations et mutuelles) qui regroupent plus de 5 millions d'associés dont 82% appartiennent à des coopératives. Le secteur génère plus de 600 000 emplois, ce qui représente 3,8% de la population active du pays. Les revenus tirés du secteur coopératifs représentaient à eux seuls 4,78% du PIB en 2008. Rappelons qu'en vertu d'un décret de 2004, les organisations solidaires doivent transférer 20% de leur bénéfice dans l'éducation et qu'entre 2004 et 2008, le secteur a permis à 2 millions d'enfants de bénéficier de l'éducation primaire et secondaire et à 37 000 jeunes d'accéder à l'enseignement supérieur³⁵.

Synthèse

L'analyse de ces expériences permet de tirer plusieurs enseignements sur l'action publique en matière d'ESS sur le plan international. Le premier dénominateur commun des actions publiques en matière d'ESS est la mise en place d'une gouvernance propre au secteur en concertation avec un large panel de parties prenantes (représentants de l'Etat, experts sectoriels indépendants et société civile). Dans les différents pays, plusieurs catégories d'organes de gouvernance sont identifiés : i) des organismes consultatifs, ii) des organismes exécutifs, iii) des organismes de contrôle et iv) des fonds de financement.

D'autre part, l'action publique se focalise en priorité sur la mise en place d'un cadre juridique et fiscal adapté. Ainsi, dans l'objectif de mobiliser l'ensemble des acteurs de l'Etat, des innovations juridiques et fiscales sont imaginées pour faire la promotion de l'ESS. Dans certains pays, en qualité d'acteur économique de premier ordre, l'Etat a adopté des politiques d'achat public envers les acteurs de l'ESS pour dynamiser leurs débouchés. L'Etat peut également baisser les obstacles juridiques afin de faciliter la création des structures de l'ESS. La récente inclusion de l'entreprise classique dans l'ESS peut se faire par le biais d'un label ou d'un agrément si

³⁴ Universidad Libre de Colombia (2008), *La economía solidaria: de lo legal a la formación integral*, Criterio Libre, n°9, Bogota. URL: <http://www.unilibre.edu.co/CriterioLibre/images/revistas/9/CriterioLibre9art02.pdf>

³⁵ DANSOCIAL-Département de l'Economie Sociale Colombien- (2009), *Rapport de gestion*. URL : http://www.economiasolidaria.org/files/INFORME_DE_GESTION_DANSOCIAL_COLOMBIA.pdf

l'entreprise peut justifier ses pratiques sociales et solidaires (gouvernance démocratique, recherche d'utilité sociale, orientation des excédents vers la pérennité de l'activité et limitation de la spéculation sur le capital).

Au niveau local, l'expérience internationale révèle que des organismes publics locaux spécifiques sont chargés de stimuler, soutenir, orienter, assister et financer les acteurs de l'ESS au quotidien par le biais d'un accompagnement technique pré et post-crétion. Ces structures territoriales sont mises en réseau avec les départements ministériels et la société civile. Dans le cadre de la promotion des acteurs de l'ESS au niveau local, plusieurs mécanismes de financements sont observables dans l'expérience internationale : des mécanismes de financement solidaire peuvent être conçus (subvention au démarrage, crédit à taux réduit, fonds de garantie, etc.) dont les sources peuvent être diverses : fonds national, régional ou provincial, privé, *crowdfunding*, etc.

D'autre part, un travail de collecte d'information permettant d'étudier quantitativement et qualitativement l'évolution du secteur s'avère important pour ajuster les mesures et les politiques dans les bonnes pratiques internationales. La recherche et développement ainsi que la veille stratégique du secteur vont également dans ce sens. Enfin, la création d'incubateurs et la mise en réseau des différentes parties prenantes facilitent la démultiplication des efforts en favorisant l'entraide et le partage d'informations et de compétences pour la promotion de l'ESS. Dans la même perspective, des actions de communications par le biais de nouvelles technologies (internet, réseaux sociaux) et la sensibilisation sur les avantages que représentent le secteur permettent à la population de mieux connaître ce secteur. A ce titre, des collaborations avec le domaine de l'éducation se sont avérées utiles pour former des individus prêts à s'investir dans ce champ. Enfin, des formations permettant aux acteurs d'améliorer leurs compétences, des plus simples (ex : alphabétisation) aux plus pointues (ex : créativité, informatique poussée), ont aussi le potentiel de stimuler les performances du secteur.

...

Si la conceptualisation technique de l'économie sociale et solidaire demeure complexe, des critères d'identification permettent de construire une définition de l'ESS pour assurer sa promotion, car le secteur de l'ESS joue aujourd'hui un rôle significatif d'un point de vue économique, social, politique et culturel aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents. Elle offre, entre autre, une solution pour répondre aux besoins sociaux urgents. En favorisant l'innovation sociale et économique, l'ESS permet de valoriser plusieurs ressources dispersées ou peu exploitées dans l'activité économique, en particulier à l'échelon local. En outre, les entreprises d'économie sociale disposent d'une capacité importante à créer et sauvegarder des emplois.

L'analyse comparative internationale montre que les politiques publiques de l'ESS les plus pertinentes se focalisent sur la définition de cadres juridiques adaptés et la création de plateformes destinées à stimuler le secteur à différentes échelles dans le cadre d'une action concertée avec les acteurs privés et la société civile. L'instauration de programmes transversaux ; l'assistance technique pour l'établissement, l'incubation et la consolidation d'acteurs de l'ESS ; la formation ; l'accès aux technologies adaptées ; l'accès au crédit et au financement solidaire ; la promotion des marchés (achats publics) et la mise en réseau des acteurs sont tous des exemples d'outils pertinents mis en place sur le plan international pour favoriser le développement de l'ESS.

Après s'être focalisé sur une étude de l'économie sociale et solidaire sur le plan international, le chapitre 2 aura pour objet de recadrer l'analyse sur le contexte national marocain. Ce chapitre apportera des éléments de réponses clés sur l'évolution du secteur au Maroc, les organismes qui le compose et l'action publique de l'Etat destinée à assurer son développement.

Chapitre 2 L'économie sociale et solidaire au Maroc

Le fonctionnement d'un ensemble de pratiques historiques au Maroc (*touiza*³⁶, gestion communautaire des eaux et des pâturages dans le Haut-Atlas, corporations d'artisans dans les médinas) évoque fortement les principes de l'économie sociale et solidaire dans sa définition moderne. La première section de ce chapitre propose de revenir rapidement sur ces pratiques historiques.

Cependant, le développement de l'économie sociale et solidaire au Maroc dans sa forme moderne est un phénomène récent. C'est à partir des années 1980-1990 que l'on assiste à un développement significatif des associations et des coopératives au Maroc. La seconde section de ce chapitre analysera le développement de ces acteurs pour comprendre les différents aspects de la genèse de l'ESS dans sa forme moderne au Maroc.

L'intervention de l'Etat en matière de promotion de l'économie sociale et solidaire fera l'objet de la troisième section : après avoir brièvement décrit le rôle de chaque organisme public intervenant dans la promotion de l'ESS au Maroc, il sera intéressant d'étudier les principaux programmes de développement de l'ESS que les acteurs publics mettent en œuvre.

Section 1 - Les pratiques historiques de l'économie sociale et solidaire au Maroc

La solidarité, le travail collectif et la participation, qui sont des principes fondateurs de l'économie sociale et solidaire, se retrouvent au cœur des pratiques économiques historiques de la société marocaine.

Les formes de solidarité et d'entraide constituaient les piliers des relations entre individus et entre communautés. En milieu rural, ces pratiques historiques de l'ESS se manifestaient sous forme d'opérations comme la *touiza*, la *ma'una*³⁷, l'*ouzia*³⁸ et plus généralement dans toutes les formes de gestion collective des biens et des ressources. La *jmaâ*³⁹ est l'institution participative qui incarne la volonté collective de coopération et ses tâches englobent la gestion, la répartition et la régulation des droits aux eaux d'irrigation, aux pâturages, aux richesses forestières, etc. Elle intervient également dans la gestion de l'espace et des équipements collectifs et comme instance d'arbitrage et de gestion des conflits internes.

Ces modes de gestion participatifs concernent en particulier l'eau et les parcours, qui sont les deux ressources principales du monde rural. Les systèmes d'irrigation collectifs comme les *seguias* (canaux étanches

³⁶ La *touiza* est une organisation coutumière qu'adoptent les membres d'une communauté pour s'entraider pour la moisson, la cueillette des olives, des dattes, etc. Elle est ponctuelle, car elle prend fin une fois le problème résolu, pour reprendre si nécessaire. On en distingue deux sortes: la *touiza* d'intérêt collectif, décidée par la *jmaâ* en fonction des travaux d'intérêt commun à toute la collectivité (ex.: construction et entretien des mosquées), et la *touiza* d'intérêt individuel, quand une personne ou une famille demande l'aide de la communauté pour un travail (ex.: la couverture d'une maison) à la condition de les nourrir. Source : IPEMED (2013), « L'économie Sociale et Solidaire au Maghreb : quelles réalités pour quel avenir ? »

³⁷ La *ma'una* est une distribution de nourriture à un voisin ou un groupe dans le besoin lors d'une réunion publique ou d'une nuit d'entraide. Source : Ben Ali D. (1983), « Le Maroc précapitaliste, Formation Economique et Sociale, Société Marocaine des Editeurs Réunis.

³⁸ L'*ouzia* consiste dans l'achat commun d'un animal et le partage de sa chair entre la communauté. Source : Ben Ali D., Ibid.

³⁹ La *jmaâ* est une institution d'organisation ; de décision et de représentation coutumière qui a pour objectif la gestion des intérêts communs de la communauté (constructions de routes, entretiens des écoles ou des mosquées, etc.) à travers la mobilisation des gens sous forme de *touiza*. Source : IPEMED (2013), *op.cit.*

acheminant l'eau vers les parcelles), les *khettaras* (puits et galeries souterraines pour acheminer l'eau vers les oasis) ou les réservoirs traditionnels sont gérés par le conseil de la *jmaa'* et par un ensemble d'institutions fondées sur une flexibilité et une adaptation qui renforcent le ciment social de la société⁴⁰. De façon similaire, la gestion des parcours est au fondement des relations spirituelles, sociales et politiques entre les groupes ethniques dans le Maroc rural, en particulier dans le Haut-Atlas.

Ces droits sont décidés par la *jmaa'* au service d'une gestion plus ou moins équitable et solidaire des ressources avec un souci constant de partage des profits⁴¹. Cependant, des stratégies individuelles, de lignage ou de groupe affectent les droits⁴². Par exemple, un groupe ou une famille peut avoir une influence économique et politique (voisins influents, relations de clientélisme avec le *caïd*) pour avoir le droit de construire un abri (*azib*) et pour garantir un contrôle futur sur les parcours⁴³.

En milieu urbain, jusqu'au 20^{ème} siècle, les institutions sociales locales de régulation économique étaient développées sous la forme de corporations d'artisans, de portefaix, etc. dans les médinas des grandes villes du Maroc. La proximité physique des ateliers d'artisans et leur modèle d'organisation favorisaient l'innovation, la transparence des prix, la solidarité entre les artisans dans l'approvisionnement et l'accès aux marchés et permettait même d'instaurer des systèmes de prévoyance et de facilités de crédit pour les familles.

...

Les pratiques historiques de l'ESS au Maroc sont des formes subtiles de gestion sociale et solidaire de la production et de la consommation qui combinent équité et rapports de pouvoir entre les groupes. Ces pratiques représentent des mécanismes de promotion des relations sociales et de gestion des conflits d'intérêts, dont la flexibilité, l'adaptation et la recherche de compromis en permettent la durabilité. Cependant, ces pratiques historiques de l'économie sociale et solidaire ont eu tendance à se désagréger sous l'effet de divers facteurs démographiques, économiques, sociaux et politiques. La structuration et l'organisation du secteur de l'économie sociale et solidaire dans sa forme moderne date des années 1980-1990.

Section 2 - Le secteur de l'économie sociale et solidaire au Maroc

La crise financière des années 1980 et la mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en 1983 au Maroc se sont traduites par le désengagement progressif de l'État dans un certain nombre de domaines économiques et sociaux ainsi que par une diminution du recrutement dans le secteur public⁴⁴. Ces nouvelles mesures, combinées aux effets de la transition démographique et de l'exode rural, ont eu pour conséquences

⁴⁰ Célérier J., (1938) « Travaux de petite hydraulique dans le Sud marocain ». In: Annales de Géographie., t. 47, n°269. pp. 534-539

⁴¹ Ben Ali D., (1983), *op.cit.*

⁴² Mathieu P., Benali A., Aubriot O. (2001); « Dynamiques institutionnelles et conflit autour des droits d'eau dans un système d'irrigation traditionnel au Maroc ». In: Tiers-Monde, tome 42 n°166. Les nouvelles politiques de l'eau. Enjeux urbains, ruraux, régionaux (sous la direction de Guy Meublât) pp. 353-374

⁴³ Bourbouze A. (1999) « Gestion de la mobilité et résistance des organisations pastorales des éleveurs du Haut Atlas marocain face aux transformations du contexte pastoral maghrébin ». In: Managing mobility in African rangelands: The legitimization of transhumance, Food and Agriculture Organization.

⁴⁴ Site Internet du Political and ethical knowledge on economic activities research programme (PEKEA) (consulté en Septembre 2014). URL: <http://en.pekea-fr.org/?p=11&c=S-3-Yahyaoui.html>.

un accroissement de la pauvreté, des inégalités, du chômage et de la précarité dans le pays⁴⁵. Au cours des années 1980, le chômage s'est vite répandu parmi les bacheliers, et à partir des années 1990, il touchait déjà les titulaires des diplômes supérieurs et universitaires⁴⁶. Depuis, la situation a beaucoup évolué mais ne s'est pas améliorée. Une étude récente de la Banque Mondiale (2012) rappelle que 49% des jeunes marocains (15-29 ans) ne sont ni à l'école ni au travail⁴⁷. En 2012, au sein de la population active, plus d'un million de personnes se trouvaient sans emploi (environ 10%) et 81% de ces chômeurs étaient des jeunes⁴⁸.

En réponse aux déficits économiques et sociaux, les populations et les communautés locales, appuyées par les programmes de développement des pouvoirs publics et la coopération internationale, ont mis en place des initiatives relevant de l'économie sociale et solidaire pour répondre à leurs besoins quotidiens et leurs aspirations. Ainsi, depuis les années 2000, les associations et les coopératives connaissent un développement important, notamment avec le lancement de programmes publics de développement participatifs qui fondent la durabilité des projets sur l'appropriation des populations locales. Les sous-sections suivantes proposent d'analyser ces évolutions pour chaque type d'organisation de l'ESS.

Les associations

Il n'existe pas de données statistiques fiables sur les associations au Maroc. Cependant, une enquête conduite par le Haut-commissariat au Plan en 2007 regroupe des données intéressantes. D'après cette enquête, le Maroc comptait plus de 45000 associations en 2007 (en comptabilisant les associations ordinaires, les associations d'utilité publique, les fondations, etc.), soit un ratio de 145 associations pour 100000 habitants. Les associations actives sont, dans les années 2000, de l'ordre de 80%⁴⁹. Au niveau régional, c'est la région Guelmim- Es-Smara qui arrive en tête avec un ratio de 376 associations pour 100000 habitants, suivie de la région Rabat-Salé-Zemmour-Zaër avec un taux de 256 associations pour 100000 habitants (voir tableau en Annexe 9)⁵⁰.

Les associations, qui se limitaient à quelques domaines d'intervention (culture, jeunesse, animation, sport et bienfaisance) au cours de la période 1950-1980, sont maintenant devenues des acteurs incontournables du développement local⁵¹. Depuis les années 1980, les associations sont des acteurs clés de l'alphabétisation, du microcrédit, de l'insertion des handicapés, de la gestion de la problématique des enfants des rues et de l'intégration de la femme. Ces domaines déjà très diversifiés se sont étendus à partir des années 1990 à la résorption des déficits en infrastructures : électrification, adduction d'eau potable, désenclavement par la construction de routes, de pistes et de ponts⁵².

⁴⁵ IPAMED (2013); *op.cit.*

⁴⁶ Organisation Internationale du Travail, (2013) ; « Economie sociale et solidaire : une opportunité pour promouvoir l'emploi des jeunes », Guide de la Troisième édition de l'Académie sur l'économie sociale et solidaire, 8-12 Avril 2013, Agadir, Maroc, Centre international de formation de l'OIT (Pub.)

⁴⁷ Banque Mondiale (2012), Promouvoir les Opportunités et la Participation des Jeunes au Maroc

⁴⁸ Organisation Internationale du Travail, (2013) ; *op.cit.*

⁴⁹ IPAMED (2013); *op.cit.*

⁵⁰ Haut-commissariat au Plan, Royaume du Maroc (2011); Enquête Nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (ISBL) Exercice 2007, Rapport de Synthèse.

⁵¹ IPAMED (2013); *op.cit.*

⁵² Baron C., Hattab-Christmann M. (2005) ; « Economie solidaire et nouvelles formes de gouvernance au Sud : les associations de développement local au Maroc », Revue Internationale de l'économie sociale, N°295.

D'autre part, les associations de microcrédit ont connu un essor important dans les années 1990 et 2000. En 2011, le secteur avait un encours de prêts de 4,6 milliards de DHS et 800 000 clients actifs. Le secteur de la micro-finance est adapté aux besoins des petites entreprises et permet de financer les projets de l'économie sociale et solidaire. Il existe au Maroc 12 intervenants majeurs dans le secteur⁵³. Cependant, le succès de ce secteur est à relativiser, dans la mesure où il est observé que les taux d'intérêts restent élevés et l'impact réel des prêts sur les populations pauvres bénéficiaires est souvent remis en question. Ses détracteurs accusent une prédation financière de la part des institutions de microcrédit.

L'enquête statistique réalisée par le HCP en 2007 révèle que les associations s'inscrivent en particulier dans les domaines du « Développement et logement » (35,2% des associations) et que celles-ci servent en majorité les populations locales : près de trois quart des associations sont au service d'une population locale, d'un quartier, d'une commune urbaine ou rurale ou d'un groupement de communes alors que seulement 5% d'entre elles ont une couverture régionale et 8% d'entre elles ont une couverture nationale (voir les tableaux en Annexe 9)⁵⁴. Les associations de développement local sont donc majoritaires dans le tissu associatif marocain et jouent un rôle de premier ordre dans ce paysage associatif très diversifié. Malgré un dynamisme certain, la plupart des associations font face à de nombreuses difficultés:

- Un cadre juridique qui nécessite un renouveau pour s'adapter au développement du secteur ;
- De maigres ressources financières (une association sur cinq fonctionne avec un budget annuel de moins de 5.000 DH et seules 5,4% disposent d'un budget de plus de 500.000 DH ; par domaine d'action, le montant médian des ressources annuelles varie de 7.600 DH pour les «Associations économiques et professionnelles» à 326.898 DH pour celles exerçant des «Activités internationales ») ;
- Des ressources humaines limitées (94,7% des associations ne tiennent pas de comptabilité selon les normes) ;
- Des infrastructures et équipements faibles (8,4% seulement sont propriétaires de leurs locaux, moins d'une association sur cinq dispose d'un ordinateur et seulement 7% sont connectées à Internet) ;
- Un manque de partenariats et de mutualisation des moyens (78,1% d'entre elles ne sont affiliées à aucun réseau et 87,7% agissent seules sans recourir au partenariat⁵⁵).

En termes d'emploi, il faut rappeler que 7 associations sur 10 dépendent entièrement du bénévolat. Seulement 31,4 % des associations recourent à l'emploi rémunéré. Le secteur associatif aurait mobilisé, en 2007, 90.370 bénévoles et employés rémunérés, ce qui représente 0,9% de l'emploi global au Maroc.

Les coopératives

Depuis l'indépendance du Maroc, le modèle économique coopératif a été un choix stratégique pour garantir la modernisation des secteurs traditionnels, notamment l'agriculture. Au niveau institutionnel, la mise en place de

⁵³ Organisation Internationale du Travail (2013) ; *op.cit.*

⁵⁴ Haut-commissariat au Plan (2011) ; *op.cit.*

⁵⁵ Seules 7,9% des associations ont établi des partenariats avec l'Etat ou avec des Etablissements Publics, 2,7% avec des Collectivités locales et seules 1,5% ont travaillé dans le cadre du partenariat avec l'Etranger. Source : Haut-commissariat au Plan, Royaume du Maroc (2011) ; *op.cit.*

l'Office du Développement de la Coopération (ODCO) en 1962 et sa restructuration en 1975 a permis au mouvement coopératif de se doter d'un cadre juridique plus clair.

Cependant, ce n'est qu'à partir des années 2000 que le secteur coopératif commence à jouer un rôle important, notamment avec le lancement de l'INDH en 2005, qui encourage la création et la pérennisation des structures de l'économie sociale et solidaire⁵⁶. Fin 2013, il existait au Maroc 12022 coopératives et unions de coopératives regroupant 440372 adhérents⁵⁷. Il est observé que le nombre de coopératives a considérablement augmenté ces dernières années: entre 2005 et 2013, le nombre des coopératives a connu un accroissement de 142% (le nombre de coopératives a plus que doublé en 8 ans). 15% des coopératives sont estimées inactives (estimation de l'ODCO en 2010).

A l'échelle régionale, ce sont les régions Souss-Massa-Draâ et Tanger- Tétouan qui concentrent le plus de coopératives avec respectivement 11% et 9% du total des coopératives marocaines. D'autre part, le secteur concernerait 3% de la population active ou 1,2 % de la population totale avec un capital consolidé de 6,4 milliards de dirhams et un chiffre d'affaire de 12 milliards de dirhams⁵⁸.

Les coopératives opèrent en majorité (90%) dans trois secteurs d'activités : agriculture, artisanat et habitat. Ces trois secteurs regroupent 91,4 % des adhérents. En mettant de côté les coopératives d'habitat⁵⁹, qui n'exercent pas une activité économique productive proprement dite, les coopératives agricoles occupent 73% du tissu coopératif national, suivi de celles opérant dans le secteur de l'artisanat (16%) et de l'argan (2%). En termes de nombre d'adhérents, si l'agriculture arrive toujours en première place (82,9% des adhérents des coopératives au Maroc) et l'artisanat en deuxième place (7,4%), les coopératives forestières occupent la troisième place et regroupent 2,3% des adhérents des coopératives au Maroc. Les coopératives agricoles, les coopératives d'artisanat et les coopératives de consommation concentrent le plus de capital avec respectivement une part de 90%, 7% et 0,7 % du capital total des coopératives (voir tableaux en Annexe 9 pour plus de détails)⁶⁰, ce qui illustre la concentration très forte du capital des coopératives dans le secteur de l'agriculture.

D'un autre côté, il est observé que les coopératives de lauréats diplômés exercent en majorité dans les secteurs de l'agriculture (46%), de l'alphabétisation (25%) et des forêts (6%) et les coopératives féminines exercent en majorité dans les secteurs de l'artisanat (40%), de l'agriculture (35%) et de l'argan (13%) (Voir graphiques en Annexe 9)⁶¹. Les coopératives sont aujourd'hui confrontées à plusieurs contraintes. Il n'existe pas d'enquête statistique fiable pour déterminer l'ampleur de ces contraintes, mais la revue de la littérature sur le sujet et les rapports de diagnostics étudiés permettent de faire les constats suivants :

- Un cadre juridique non adapté. Les procédures de création étaient trop lourdes et les règles s'appliquant aux opérations (exclusivité, etc.) trop restrictives. Récemment, un projet de loi sur les

⁵⁶ Ahrouch S. (2011) « Les coopératives au Maroc, enjeux et évolutions », Revue Internationale de l'Economie Sociale, N°322.

⁵⁷ Site Internet de l'ODCO (consulté en Septembre 2014) ; URL :

http://odco.gov.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=158

⁵⁸ Site Internet de l'ODCO (consulté en Septembre 2014) et IPEMED (2013); *op.cit.*

⁵⁹ Généralement, les coopératives d'habitat se constituent de manière temporaire pour la construction de logements en tant que résidence principale pour le compte de leurs membres. Celles-ci se chargent des opérations administratives et financières, de l'achat et de l'aménagement du terrain puis de la construction. La coopérative peut se transformer en copropriété après la construction.

⁶⁰ Site Internet de l'ODCO (Consulté en Septembre 2014) ; *op.cit.*

⁶¹ IPEMED (2013); *op.cit.*

coopératives a été adopté au parlement en Juillet 2014. Les textes d'application sont en cours d'élaboration et leur contours sont déjà divulgués : autorisation d'exercer délivré directement après le dépôt au Tribunal de Première Instance, assouplissement du principe de territorialité, baisse du capital de départ, transformation de la coopérative en société, etc.

- La faiblesse flagrante des capacités institutionnelles et humaines des petites coopératives locales, à l'instar des associations.
- Le manque d'intégration des petites coopératives locales dans les chaînes de valeur.
- Le manque de mutualisation des moyens dans le cadre d'unions.

Tableau 2 : Les coopératives par secteur d'activité au Maroc : nombre, adhérents et capital

Secteur d'activité	Nombre	Adhérents	Capital en Dhs
Agriculture	7 983	324 042	1 527 371 517
Artisanat	1 707	28 908	118 329 240
Habitat	1 107	49 589	4 736 562 261
Argan	255	6 679	2 194 026
Forêts	208	8 941	8 601 688
Denrées alimentaires	206	1 996	760 501
Pêche	127	5 215	7 309 268
Plantes aromatiques et médicinales	109	2 611	3 148 818
Alphabétisation	83	820	1 223 084
Transport	79	1 721	7 197 238
Commerçants détaillants	37	1 013	5 623 225
Consommation	28	6 763	11 771 200
Main d'œuvre	26	295	167 900
Exploitation des carrières	22	1 018	757 100
Centres de gestion	11	101	212 000
Tourisme	9	69	40 150
Traitement des déchets	8	251	186 700
Imprimerie - Papeterie	5	38	33 100
Mines	4	230	981 400
Art et culture	4	39	60 500
Télécommunication	3	25	34 600
Commerce électronique	1	8	5 600
TOTAL	12 022	440 372	6 432 571 116

Source : ODCO, 2013

Tableau 3 : Répartition des coopératives artisanales selon les filières

Textile, tapis	14%	Poterie et céramique	5%
Couture, Broderie	9%	Forgerons et ferronniers	4%
Bâtiment, gros œuvre	8%	Mosaïque, zelligeurs	3%
Bois, Menuiserie	8%	Bâtiments, peinture et vitre	3%
Tailleurs confection	7%	Marqueterie, sculpture sur plâtre	3%
Bâtiments, installation-électrique	6%	Textile, tisserands	3%
Commercialisation de produits artisanaux	5%	Autres	22%

Source : IPEMED, 2013

Tableau 4 : Répartition des coopératives agricoles selon les filières

Collecte et commercialisation du lait	30%
Elevage	27%
Apiculture	15%
Approvisionnement	9%
Autres	19%
total	100%

Source : IPEMED, 2013

Les entreprises sociales

Les entreprises dont le Chiffre d’Affaires (CA) ne dépasse pas 3 millions de Dhs constituent, en 2013, 80% du tissu économique national. Ces entreprises peuvent être regroupées dans la catégorie « Très Petite Entreprise » (TPE) ou « Micro-Entreprise ». Ces petites entreprises et micro-entreprises se sont développées dans un cadre informel dans la plupart des cas. Les entreprises du secteur informel représentaient 14,3% du PIB au Maroc en 2007⁶² et opèrent dans les secteurs du commerce (57%), de l’industrie (17%), des services (20%) et des BTP (5%). Dans 70% des cas, ces entités économiques exercent dans le milieu urbain.

Ces petites entreprises et micro-entreprises possèdent des atouts importants pour répondre aux défis économiques et sociaux du Maroc : mobilisation des ressources de proximité, intégration et stabilité sociale, création de valeur et de richesses, compétitivité et innovation par la densification du tissu économique et la mise en réseau. Cependant, *les petites entreprises ne sont pas des acteurs de l’économie sociale et solidaire* car elles ont des objectifs et un cadre de fonctionnement différent. Elles servent l’intérêt privé de l’entrepreneur et repose sur la participation en capital des associés, tandis que l’apport en travail et la solidarité collective restent au second plan. Néanmoins, certaines petites entreprises ont le potentiel de faire partie du tissu de l’ESS au Maroc dans la mesure où celles-ci appliquent les principes fondamentaux de l’ESS (utilité sociale, partage des bénéfices et solidarité). Il existe quelques initiatives embryonnaires d’entreprises sociales (selon le modèle de

⁶² Haut-commissariat au Plan, Royaume du Maroc, Enquête Nationale sur le Secteur Informel, 2007.

l'entrepreneuriat social) dans les grandes villes du Maroc. Plusieurs institutions de promotion des entreprises sociales commencent aussi à émerger⁶³.

Les mutuelles

Les mutuelles sont le dernier type d'organisation de l'ESS dans le Maroc contemporain. Le secteur s'est développé après l'indépendance. Il existe 26 mutuelles de couvertures sanitaires dont 9 publiques, en plus de la CNOPS (Caisse nationale des organismes de prévoyance sociale) chargée d'organiser les mutuelles du secteur public. Ces mutuelles regroupent 1,5 millions d'adhérents. On trouve plus de 3 mutuelles d'assurances, dont la MAMDA (Mutuelle agricole marocaine d'assurances) pour le secteur agricole, la MCMA (Mutuelle centrale marocaine d'assurances) pour couvrir les biens et les personnes dans l'ensemble des secteurs d'activités, et la MATU (Mutuelle d'assurances des transports unis) pour le transport public. La MAMDA et la MCMA forment un groupe qui est aujourd'hui un important investisseur. D'autre part, il existe au Maroc 22 sociétés de cautionnement mutuel opérant dans les secteurs d'activités économiques comme l'artisanat, la pêche, le transport et les PME. Quelques expériences de petites mutuelles communautaires existent (Zoumi dans la Province de Ouazzane) et ce modèle permet de faire face aux défis sociaux quotidiens des populations rurales pauvres via une mutualisation des moyens (cotisations pour bénéficier d'une ambulance, frais médicamenteux, etc.)⁶⁴.

...

L'économie sociale et solidaire au Maroc s'est développée ces 30 dernières années (1980-2010) dans le cadre des associations de développement, des associations culturelles et sociales, des coopératives, et dans une moindre mesure, dans le cadre des mutuelles d'assurance. Les associations opèrent dans des secteurs très diversifiés (pauvreté, santé, infrastructure, activités économiques), alors que les coopératives se concentrent dans le secteur agricole et de l'artisanat et ne connaissent qu'une diversification faible dans les secteurs des services (alphabétisation dans le milieu urbain, approvisionnement et consommation dans le milieu rural par exemple). Néanmoins, les contraintes des acteurs de l'ESS au niveau local sont similaires : manque de capacités financières, humaines et productives et manque d'intégration dans des réseaux de mutualisation des moyens et dans les chaînes de valeurs aux niveaux régional, national et international. D'autre part, s'il convient de rappeler que les petites entreprises, qui opèrent surtout dans les secteurs du commerce et des services au Maroc, jouent un rôle très important dans la dynamisation du tissu économique urbain, rien cependant ne permet d'avancer que celles-ci respectent les principes fondamentaux de l'ESS.

Les différents acteurs de l'ESS qui ont été présentés ci-dessus, en particulier les associations et les coopératives, bénéficient d'un appui important des pouvoirs publics notamment depuis le lancement de l'INDH en 2005. Dans un objectif de capitalisation des expériences, la section suivante s'attardera à décrire les formes de l'action publique pour la promotion de l'ESS au Maroc. Les organismes publics les plus impliqués dans la promotion de ce secteur ainsi que les principaux programmes mis en œuvre par ceux-ci feront l'objet d'une étude détaillée.

⁶³ Voir le cas du Moroccan CISE : <http://www.mcise.org/>

⁶⁴ IPEMED (2013); *op.cit.*

Le cadre juridique des organisations de l'économie sociale et solidaire au Maroc

Les **associations** (dont les associations ordinaires, les fondations, etc.) sont régies par le dahir du 15 Novembre 1958 modifié et complété en juillet 2002. Ce texte définit l'association dans son article premier comme suit : «l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes physiques mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices».

La loi 24/83 (1984) fixe le statut général des **coopératives** au Maroc et définit la coopérative comme étant : « un groupement de personnes physiques, qui conviennent de se réunir pour créer une entreprise chargée de fournir, pour leur satisfaction exclusive, le produit ou le service dont elles ont besoin. Des personnes morales remplissant certaines conditions peuvent devenir membres d'une coopérative». Un nouveau projet de loi (N°12.112) relatif aux coopératives a été adopté par le Parlement le 16 juillet 2014. La loi n'a pas été publiée mais Mme. Marouan, actuelle Ministre de l'Artisanat et de l'ESS, en dévoile déjà les contours : création de trois catégories de coopératives, nombre minimum de membres fondateurs de 5 personnes, registre national, fixation du seuil minimum du capital à 1000 Dhs, possibilité de réaliser 30 % des activités avec des tiers (sous-traitants, autres entreprises)⁶⁵.

Le Dahir n°1-57-187 (1963) définit **les mutuelles** comme étant «des groupements à but non lucratif, qui au moyen des cotisations de leurs membres, se proposent de mener dans l'intérêt de ceux-ci ou de leur famille, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide tendant à la couverture des risques pouvant atteindre la personne humaine».

Il n'existe pas encore de cadre juridique pour la réglementation **des entreprises sociales**. Cependant, la reconnaissance institutionnelle de ces acteurs par les pouvoirs publics est de plus en plus prononcée (voir par exemple la Stratégie Nationale 2010-2020 ou l'allocution de la Ministre de l'Artisanat et de l'ESS au Forum de l'Entreprise Sociale au Maroc en 2014⁶⁶).

⁶⁵ Article sur le journal électronique « lereporter.ma » publié le 12 Août 2014. URL : <http://www.lereporter.ma/politique/actualite/3458-entretien-avec-fatima-marouan-ministre-de-l-artisanat-de-l-economie-sociale-et-solidaire.html>

⁶⁶ Article sur le journal électronique « lematin.ma » URL : http://www.lematin.ma/supplement/emploi/2014/entrepreneuriat-social_un-modele-d-entreprise-au-service-de-l-emploi/entrepreneuriat-social_un-modele-d-entreprise-au-service-de-l-emploi/199531.html

Section 3 – L'action publique en matière d'économie sociale et solidaire au Maroc

L'action publique en matière d'ESS au Maroc est multiple. Cette intervention est mise en place par des organismes publics qui développent des programmes de développement de l'ESS à l'aide de mécanismes de gouvernance et de financement diversifiés.

Les sous-sections suivantes vont présenter les principaux organismes publics (ministères et agences de développement) responsables de l'encadrement et de la promotion de l'ESS au Maroc. Les principaux programmes mis en œuvre par ces organismes publics feront l'objet d'études de cas. Ces études de cas proposeront une analyse schématique des instruments mis en place par ces programmes avec un rappel du bilan de leurs réalisations dans le cas où ceux-ci sont disponibles. En effet, le manque de disponibilité des rapports d'évaluation qui présentent les résultats de ces programmes en termes d'impacts (impact sur la pauvreté, sur l'emploi, etc.) ne permet pas de faire une analyse plus détaillée dans ce sens. Dans le troisième chapitre, spécifiquement consacré aux provinces du Sud, les expériences de développement de l'ESS seront analysées avec plus de données qualitatives et quantitatives.

La Direction de la Promotion de l'Économie Sociale au sein du Ministère de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire

Le concept moderne de l'économie sociale est évoqué pour la première fois lors d'un colloque organisé par le Département chargé du Plan en 1987. Cependant, ce n'est qu'en 2002 que la structure gouvernementale introduit pour la première fois un département ministériel chargé de l'économie sociale au sein du Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance. Ce département est aujourd'hui placé, depuis Décembre 2013, sous la tutelle du Ministère de l'Artisanat et de l'Économie Sociale et Solidaire. Conformément au décret n° 2-02-638 promulgué le 17 septembre 2002, relatif à la création du département de la promotion de l'Economie Sociale, ce dernier a la responsabilité explicite de :

- réaliser des études stratégiques sur l'économie sociale en concertation avec les administrations et les acteurs concernés ;
- promouvoir ce secteur dans ses différentes composantes (associations, coopératives, mutuelles, etc.) ;
- coordonner, suivre et évaluer les actions menées par les organes de l'État en matière d'économie sociale ;
- adapter le cadre juridique du secteur aux réalités économiques et sociales du pays ;
- collecter et diffuser l'information statistique sur le secteur.

Le département a élaboré, en 2008, une stratégie nationale de développement de l'économie sociale et solidaire pour 2010-2020. La stratégie nationale définit l'économie sociale et solidaire comme *« l'ensemble des initiatives économiques cherchant à produire des biens ou des services, à consommer et à épargner autrement, de manière plus respectueuse de l'Homme, de l'environnement et des territoires »*. D'après la stratégie, la liste des secteurs couverts par les organisations de l'ESS est variée : agriculture, artisanat, immobilier, tourisme,

exploitation forestière, services financiers, santé et services sociaux, intégration à l'emploi, éducation, activités culturelles... et le rapport identifie plusieurs structures possibles : « *Selon le mode d'organisation, ces initiatives sont, en général, menées dans le cadre : de coopératives, d'associations, de mutuelles, de fondations, ou tout autre type d'organisation respectant les valeurs de l'économie sociale. Les entreprises, particulièrement les TPE, qui mettent l'accent sur l'insertion par l'activité économique permettant à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier d'un emploi en vue de faciliter leur insertion professionnelle.* » (p. 28 du rapport). Cependant, si un état des lieux des coopératives, associations et mutuelles est dressé dans la suite du rapport de la stratégie 2010-2020, les petites entreprises semblent pour leur part oubliées.

La stratégie 2010-2020 est déclinée au niveau régional par des Plans Régionaux de Développement de l'Economie Sociale (PDRES). Ces plans présentent les activités génératrices de revenus qui peuvent être développées dans chaque région sans logique d'intégration aux filières (plus de 200 AGR par région). Ces plans n'ont jamais été mis en œuvre, principalement à cause du manque d'engagement financier des partenaires de développement au niveau régional. À ce jour, un seul PDRES a fait l'objet d'une convention : il s'agit du PDRES de la Région Rabat-Salé-Zemmour-Zaër. Au sein du Ministère de l'Artisanat et de l'ESS, la Direction de la Promotion de l'Economie Sociale prépare actuellement une nouvelle stratégie 2015-2025 pour l'ESS. En plus de la mise en place d'un cadre stratégique national, le département a conduit depuis sa création différents chantiers pour la promotion de l'ESS. Ces chantiers sont brièvement présentés dans le tableau suivant⁶⁷.

Les chantiers de développement de l'ESS conduits par la Direction de Promotion de l'Economie Sociale

Stratégie Nationale de l'ESS 2015 -2025	En cours. Prévus pour Décembre 2014.
Projet de loi-cadre pour l'économie sociale	En cours.
Projet de loi pour les coopératives	Le projet de loi N°12.112 relatif aux coopératives a été adopté par le Parlement le 16 juillet 2014. Les textes d'application sont en cours de préparation. Cette loi permettra d'alléger les procédures pour la création de coopératives.
Projet de loi encadrant le commerce équitable.	Ce projet de loi est actuellement introduit dans la procédure d'adoption au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement.
Elaboration de plans régionaux pour le développement de l'économie sociale et solidaire dans le cadre d'une signature de contrats-programmes avec les régions.	Des plans régionaux ont été élaborés pour 5 régions (Laâyoune-Boujdour-Sakia el Hamra, Guelmim-Es Smara, Oued Ed-Dahab-Lagouira, Doukkala-Abda, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër) mais les résultats de la mise en œuvre effective restent à vérifier.
Organisation de foires commerciales et marchés itinérants pour les produits des coopératives.	Près de 30 manifestations commerciales ont été organisées dans les régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Tanger-Tétouan et Fès-Boulemane.

⁶⁷ Site Internet du Ministère de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire, Royaume du Maroc (Consulté en Septembre 2014). URL : <http://www.artesnet.gov.ma/>

Programme d'accompagnement des nouvelles coopératives.	Le programme Mourafaka, initialement prévu pour 2012, n'a été lancé qu'en 2014 avec une première tranche de 438 coopératives bénéficiaires.
Contribution des coopératives et des associations au programme d'élimination des sacs en plastique.	Un programme pilote de production et d'utilisation de sac en toile a été mis en œuvre qui a conduit à la production des sacs par des coopératives et la distributions des sacs aux associations locales au niveau de 26 centres urbains cibles.
Mise en place de l'observatoire national d'économie sociale et solidaire.	L'observatoire est encore à l'étape de conception et de diagnostic.
Partenariats nationaux et internationaux.	Le département a conclu de nombreux partenariats avec les organismes publics, les acteurs régionaux, le secteur privé, les universités et les acteurs de la coopération internationale.
Ouverture de branches pour la formation académique en économie sociale et solidaire.	Lancement d'un Master en Economie Sociale en partenariat avec l'Université Hassan Premier de Settat et l'Ecole Supérieure de Gestion (ESG). La promotion 2011-2012 compte 52 lauréats.

Les départements ministériels sectoriels

Les départements ministériels sectoriels n'ont pas pour mission explicite de développer et promouvoir l'ESS mais organisent un appui considérable pour les acteurs relevant de l'ESS (associations, coopératives et petites entreprises). Cet appui est mis en place sans la supervision du ministère de tutelle (Ministère de l'Artisanat et de l'ESS). Les départements les plus impliqués sont ceux de l'agriculture avec le Plan Maroc Vert et de l'emploi dans le cadre du Programme Moukawalati. Les autres ministères, comme ceux du commerce extérieur, de la culture, de l'environnement et de la pêche interviennent aussi dans la promotion de l'ESS mais avec une ampleur moins importante. Le Plan Maroc Vert, le programme Moukawalati et la plateforme Maroc Taswiq font l'objet d'études de cas ci-dessous.

Le Plan Maroc Vert et l'Agriculture solidaire du pilier II⁶⁸

Le plan Maroc Vert, plan de développement agricole et des territoires ruraux, a été lancé en 2008 par SM Mohamed VI lors des assises du Salon International de l'Agriculture. Ce Plan programme comprend 1500 projets liés à l'agriculture et prévoit la mobilisation de pas moins de 147 milliards de dirhams à l'horizon 2020. Ce Plan organise un repositionnement de l'Etat dans le domaine de l'agriculture qui, en plus d'être exécutant des projets de développement, mise sur le financement public-privé et sur l'accompagnement des projets, notamment à travers une contractualisation systématique des actions menées en partenariats avec les différents acteurs. Le Plan se fonde sur deux piliers : 1) le pilier I orienté vers l'agriculture « moderne » et de marché, 2) le pilier II axé sur le développement solidaire de la petite agriculture, à qui des rôles bien différents sont attribués.

Le développement de l'agriculture solidaire repose essentiellement sur une intervention directe de l'Etat. Le Pilier II envisage la réalisation de 545 projets sociaux en faveur de 855 000 exploitants agricoles pour un investissement de 20 milliards de MAD. Ces projets sont soutenus par le secteur financier marocain (Banques, sociétés de microcrédits), et les bailleurs de fonds internationaux dans le cadre de partenariat à long terme. Les actions relevant du pilier II visent plus particulièrement les zones dites « marginales » du Maroc (en particulier les zones oasiennes, de montagne et du *bour* défavorable). Le pilier II met en place des projets de développement de culture et d'élevage pour le compte d'une communauté, afin d'accroître le revenu des petites exploitations majoritairement familiales ainsi que la production des principales filières. Quatre grands principes cadrent les projets du pilier II : i) principe de territorialisation des projets en délimitant un territoire par projet, ii) de ciblage d'une seule filière répondant à la vocation du territoire du projet, iii) d'intégration territoriale des interventions du projet pour la valorisation de la dite filière et, iv) d'implication des bénéficiaires en s'appuyant sur le tissu associatif et coopératif local. Les « bénéficiaires » d'un projet doivent ainsi s'organiser pour le mettre en œuvre à travers des associations, des coopératives, des groupements de producteurs et des Groupes d'Intérêt Economique (GIE) et assurent « le rôle de représentant unique des bénéficiaires lors des différentes phases de négociation et de mise en œuvre des composantes du projet » (PMV, 2009).

Bilan des réalisations du PMV

Entre 2008 et 2013, 31 milliards de dirhams de fonds publics et 22 milliards de fond privés ont été investis dans le PMV. En plus d'une augmentation de la superficie plantée de 11%, le secteur agricole s'est structuré avec la création de 20 groupements d'intérêt économique et 430 coopératives agricoles⁶⁹. Plusieurs initiatives ont été mises en place: assurance multirisque contre les aléas climatiques au profit des petits agriculteurs, reconversion des cultures, économie de l'eau, gestion éco-systémique, lutte contre la désertification. Les produits du terroir ont aussi fait l'objet d'un programme de labellisation, de R&D, de soutien aux petits producteurs et d'aide à l'exportation. Malgré tout, les constats faits sur le PMV nuancent ces réalisations. En effet, plusieurs observateurs mentionnent la trop grande centralisation des procédures et le manque d'intégration du PMV dans les problématiques territoriales.

⁶⁸ Voir étude de cas complète en annexe 10 pour plus de détails.

⁶⁹ Site Internet du Ministère des Finances, Royaume du Maroc (Consulté en Septembre 2014). URL : <http://www.finances.gov.ma/fr/pages/strat%C3%A9gies/strat%C3%A9gie-de-d%C3%A9veloppement-agricole--le-plan-maroc-vert.aspx?m=Investisseur&m2=Investissement>

L'agrégation comme modèle d'intervention dans le Pilier 1 du PMV

Dans ses deux piliers, le Plan Maroc Vert insiste sur la nécessaire structuration par le marché et par filières. Le Plan adopte une approche par « projets » en s'appuyant sur la notion clé d'agrégation où des « agrégateurs » (industriels, grandes exploitations, coopératives) regroupent autour d'un projet agricole un certain nombre « d'agrégés » qui individuellement ne seraient pas capables d'intégrer le marché. L'agrégation est sous-entendue comme étant: « un partenariat volontaire entre différentes parties pour la réalisation d'un objectif commun. Ce système repose sur le fait d'intégrer un certain nombre d'agriculteurs (agrégés) autour d'un acteur (agrégateur) disposant d'une forte capacité managériale, financière et technique lui permettant d'optimiser le processus de production » (MAPM, 2008). Ainsi, toute entreprise agroindustrielle ou organisme stockeur peut jouer le rôle d'agrégateur. Les coopératives et les associations, de part de leur statut juridique, sont des agrégateurs potentiels naturels, alors que les unions de coopératives ou les GIE peuvent être formés spécialement pour jouer le rôle d'agrégateur. Une grande exploitation agricole peut également agréger autour d'elle un nombre de petits agriculteurs pour réaliser une opération commune bénéfique à tout le groupe.

Le modèle d'agrégation mis en œuvre dans le cadre du PMV offre des expériences à prendre en compte, notamment dans les contractualisations entre acteur. L'agrégation peut faciliter l'acquisition des intrants et l'accès aux services apportés par l'agrégateur, notamment le financement moyennant les avances octroyées par l'agrégateur ou à travers les banques sur la base des garanties offertes par les contrats d'agrégation. De son côté, l'agrégateur peut bénéficier de l'approvisionnement par des volumes plus importants et plus régulier et le développement de ses capacités commerciales évitant ainsi le recours à une multitude d'intermédiaires et une érosion excessive des marges.

La plateforme Maroc Taswiq et la Société Marocaine de Commercialisation et d'Exportation

L'Office de Commercialisation et d'Exportation (OCE), relevant du Ministère du Commerce Extérieur, a mis en place une plateforme d'e-commerce pour la commercialisation des produits du terroir de l'économie sociale et solidaire. 3 sites d'e-commerce ont été mis en ligne par la plateforme Maroc Taswiq (<http://www.maroctaswiq.com/>). Par exemple, le site « www.bladlkhir.ma » propose des produits cosmétiques (argiles, cires, huiles...) et alimentaires (miels, fruits secs, plantes aromatiques...) de coopératives de 16 régions du Maroc. L'OCE est aujourd'hui appelée à jouer le rôle d'agrégateur, conformément aux directives du Plan Maroc Vert: un projet de loi confie à l'OCE une mission d'agrégateur pour les petits et moyens producteurs et change son statut juridique en Société Anonyme. Ainsi, l'OCE sera désormais la « Société Marocaine de Commercialisation et d'Exportation »⁷⁰.

Le programme Moukawalati d'appui à la petite entreprise

Moukawalati est un programme national lancé par le Ministère de l'Emploi et l'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) en 2006 dans l'objectif de faciliter la création des TPE génératrices de richesses et d'emplois. Moukawalati est destiné aux jeunes entrepreneurs pour les projets dont le coût d'investissement est compris entre 50.000 et 500.000 Dhs et vise les porteurs de projets qui remplissent cinq

⁷⁰ Site Internet de la plateforme Maroc Taswiq, Royaume du Maroc. URL : <http://www.maroctaswiq.com/strategie.php>

conditions : être de nationalité marocaine, être âgé entre 20 et 45 ans à la date du dépôt de la demande du prêt, être titulaire d'un baccalauréat ou d'un diplôme de formation professionnelle ou de l'enseignement supérieur, être inscrit à l'ANAPEC et être porteur d'un projet de première création d'entreprise. Les projets dont le coût d'investissement dépasse 250.000 Dhs sont obligatoirement portés par deux promoteurs au minimum.

Ce programme propose un accompagnement des jeunes entrepreneurs sur 3 phases : i) accompagnement pour l'étude de marché et le business plan avant le démarrage ; ii) accompagnement pour les formalités dans le cas d'un prêt bancaire ; et iii) accompagnement post-crédit après le démarrage. Moukawalati facilite l'accès au crédit pour les entrepreneurs sélectionnés (garantie du prêt bancaire par l'Etat à hauteur de 85%) et offre une avance de 10% de l'investissement (à hauteur de 15000 Dhs maximum). Ce programme est mis en œuvre par un comité national du programme Moukawalati, des comités régionaux et des guichets d'appui à la création d'entreprises situés dans les Centres Régionaux d'Investissement (CRI), l'ANAPEC et diverses institutions.

Les objectifs de départ du programme étaient de créer 30000 TPE et 90000 emplois à l'horizon 2008. En termes de réalisations, Moukawalati est un échec : en 2010, 4 ans après le lancement du programme, seulement 3500 entreprises ont été créées et dont 1 800 projets financés par les banques (les autres projets ont été autofinancés). Le taux de réalisation est donc de 12% par rapport aux objectifs initiaux et de 6% pour les dossiers financés par les banques. Parmi les causes de cet échec, les observateurs citent le manque de communication sur le programme et le rejet fréquent des dossiers par les banques.

L'Initiative Nationale de Développement Humain

L'Initiative Nationale de Développement Humain a été lancée par SM Mohamed VI en 2005. L'INDH est un programme de lutte contre la pauvreté et la précarité d'ampleur nationale. Il est mis en œuvre par le Ministère de l'Intérieur à travers un système de gouvernance à différents échelons territoriaux : comité national, comités provinciaux et comités locaux dans lesquels siègent l'administration de tutelle (Ministère de l'Intérieur), les services sectoriels, l'administration communale, les élus et la société civile. Les grands axes d'intervention de l'INDH sont : i) l'élargissement de l'accès aux équipements et aux services sociaux de base aux populations les plus pauvres ; ii) la promotion d'activités génératrices de revenus stables et d'emplois, au profit des jeunes et des femmes et iii) l'assistance aux personnes en grande vulnérabilité ou à besoins spécifiques.

La première phase de l'INDH a bénéficié d'une enveloppe financière de 10 milliards de Dhs, alors que la seconde phase (2011-2015) se voit allouée un budget de 19 milliards de Dhs répartis entre l'État (60%), les collectivités territoriales (30%), les établissements publics (5%) et la coopération internationale (5%)⁷¹, ce qui fait un budget total de 29 milliards de Dhs engagés entre 2005 et 2015. De par sa dimension nationale, l'INDH est le premier programme de développement de l'économie sociale et solidaire au Maroc.

Pour sa mise en œuvre, après avoir réalisé un diagnostic participatif avec les populations et élaboré des plans de développement humain à l'échelle locale (ILDH), les projets qui répondent aux objectifs de l'INDH sont sélectionnés au sein du Comité Provincial de Développement Humain (CPDH). Une multitude de projets d'accès

⁷¹ Site Internet de la plateforme INDH 2011-2015 (consulté en Septembre 2014). URL : <http://www.indh.gov.ma/index.php/fr/plateforme-de-l-indh>

aux services sociaux et éducatifs, des projets culturels et sportifs, des projets d'infrastructures et des projets d'activités génératrices de revenus sont financés par l'INDH et portés par des associations locales, des coopératives ou des associations de producteurs. La mise en œuvre de l'INDH est fondée sur la responsabilisation des porteurs de projets bénéficiaires qui s'engagent à réaliser les projets appuyés et à utiliser le soutien octroyé conformément aux prescriptions de la convention signée.

En termes d'impact, il est démontré dans le rapport d'évaluation de l'Observatoire Nationale du Développement Humain (ONDH) que la première phase de l'INDH (2005-2010) impacte significativement les revenus des ménages et les dépenses des ménages des zones ciblées en milieu urbain et surtout en milieu rural. La première phase du programme (2005-2010), dotée d'un budget de 14 milliards de Dhs, a vu plus de 5,2 millions de bénéficiaires directs touchés par les quelque 22.000 projets de développement, dont plus de 3.700 AGR qui ont permis la création de 40.000 emplois⁷².

Cependant, de nombreuses limites sont observables, en particulier concernant le développement de l'ESS. Les objectifs en termes de réalisation de projets AGR de la phase 2005-2010 n'ont pas été atteints. Les projets AGR ne représente que 16,3% des projets financés entre 2005 et 2010. D'après le rapport d'évaluation, les AGR sont peu diversifiées et ne sont pas viables économiquement, faute d'une intégration dans la chaîne de valeur et dans les programmes sectoriels et du manque d'encadrement des associations et coopératives qui les mettent en œuvre. De plus, il a été observé que le coût du microcrédit est trop élevé et que l'exigence de participation de 10 à 30% du montant total du projet est discriminatoire pour les populations les plus pauvres. Enfin, il a été rapporté que les procédures de sélection étaient biaisées et non transparentes dans certains cas.

D'autre part, l'INDH ne s'est pas assez focalisée sur son objectif initial, le développement humain, qui est fondamentalement lié à l'objectif de la promotion de l'ESS. Ainsi, au lieu de se substituer aux départements sectoriels, il est recommandé dans le rapport d'évaluation que l'INDH joue le rôle d'intégrateur et de catalyseur des politiques en investissant plus dans le renforcement des capacités et l'accompagnement des acteurs locaux, notamment la société civile et les collectivités locales. De plus, il est indiqué que l'investissement dans les capacités des acteurs associatifs et coopératifs est central dans le cadre des projets financés dans le monde rural⁷³.

L'Office du Développement de la Coopération (ODCO)

Créé en 1962, l'ODCO est l'organe spécialisé à qui incombe la gestion des coopératives au Maroc. Il est actuellement placé sous la tutelle du Ministère de l'Artisanat et de l'Économie Sociale et Solidaire. En plus de son siège central à Rabat, l'Office est doté d'une dizaine de délégations régionales afin d'accroître son efficacité au niveau local. Conformément à son texte d'organisation, ses missions se focalisent sur les points suivants :

⁷² Observatoire National de Développement Humain (2013), « Evaluation des réalisations de la première phase de l'INDH (2005-2010) et de leurs effets sur les populations cibles ».

⁷³ Observatoire National de Développement Humain (2013), *ibid.*

- centraliser et instruire les demandes de constitution des coopératives et de leurs unions ;
- incitation à la création des coopératives (financement de campagnes de vulgarisation et de formation) ;
- prêter aide et assistance aux coopératives et à leurs unions dans les domaines de la gestion, de la formation, de l'information et de l'assistance juridique ;
- centraliser et diffuser la documentation de l'information relative à la coopération ;
- étudier et proposer toutes réformes législatives ou réglementaires et toutes mesures à caractère particulier relatives à la création et la dissolution des coopératives ;
- régler à l'amiable les différends opposant des adhérents des coopératives (conciliation et gestion des conflits) ;
- s'assurer que les coopératives et leurs unions sont gérées conformément à la législation en vigueur (contrôle juridique et financier).

Le Programme Mourafaka

Le programme Mourafaka, prévu initialement pour 2011, a finalement été lancé en 2014. Ce programme a pour mission d'accompagner les coopératives nouvellement créées. En particulier, les objectifs du programme sont :

- Renforcer, pendant les cinq ans, les capacités de 2000 coopératives nouvellement créées ;
- Améliorer et pérenniser les revenus d'environ 200.000 bénéficiaires directs et indirects.

Le budget du programme est de 85 millions de Dhs. Le programme Mourafaka est destiné aux coopératives en situation légale, nouvellement créées (ayant moins de deux années d'existence et au moins une année d'activité), et qui portent des projets économiquement rentables (relatifs à des filières porteuses) et socialement responsables, répondant à des besoins collectifs, créant des emplois et de la richesse. Il s'agit de projets portés par des jeunes diplômés et/ou des femmes. Des critères sont définis pour sélectionner les coopératives bénéficiaires du programme par un comité d'éligibilité. Le financement des coopératives dans le cadre du programme Mourafaka est accordé dans le cadre des programmes sectoriels nationaux (INDH, PMV, Ibhar, Stratégie de l'artisanat ...).

Les coopératives sélectionnées par le programme Mourafaka bénéficient de services en matière : i) de diagnostic stratégique de la coopérative qui permet d'identifier ses besoins en formation et assistance technique et d'élaborer son plan de son développement ; ii) de formations groupées en vue d'améliorer la performance économique et sociale et renforcer la capacité de gestion et de promotion commerciale ; et iii) de coaching individuel pendant deux ans pour accompagner chaque coopérative bénéficiaire dans la mise en œuvre de son plan de développement. 438 coopératives ont été sélectionnées pour l'accompagnement dans la première tranche lancée en 2014 et les résultats de ce programme ne sont pas encore disponibles.

L'Agence de Développement Social (ADS)

L'Agence de Développement Social (ADS) est un organisme qui relève de l'État. Plusieurs activités de l'Agence ont un lien avec l'économie sociale. Cette unité est intégrée à l'organigramme du Ministère de développement social, de la famille et de la solidarité. L'ADS a été créée en 1999 dans le but de lutter contre la pauvreté et la

vulnérabilité par l'appui qu'elle apporterait à des projets de développement durable selon une démarche participative, partenariale et de proximité. L'Agence mène donc ses activités en partenariat avec les associations, les collectivités locales, les organismes publics, etc. Selon le texte de création de l'Agence, ses missions consistent à contribuer :

- au financement d'activités de développement ;
- au soutien, dans les domaines prioritaires, des projets collectifs et individuels de production de biens et services susceptibles d'améliorer les conditions de vie des populations vulnérables ;
- à l'exécution de petits projets générateurs d'emplois et de revenus ;
- au renforcement des capacités institutionnelles des organisations non gouvernementales et des organismes publics qui œuvrent pour la réalisation des objectifs qui lui sont assignés.

L'axe « Insertion Sociale par l'Economique » de l'ADS

Au sein de l'axe « Insertion Sociale par l'Economique », l'ADS met en œuvre trois programmes de promotion de l'ESS : un programme d'appui aux filières économiques locales (Programme Tatmine) ; un programme d'appui à l'initiative privée (Programme Maroc Moubadarates) et un programme d'appui aux initiatives collectives (Programme Mouwakaba).

Le Programme Moubadarates

Le programme Moubadarates a pour objectif d'appuyer les initiatives créatrices de très petites entreprises à travers des Plateformes d'Appui aux Initiatives Individuelles (PAII). Les PAII sont des associations pilotées par des entrepreneurs privés bénévoles qui assurent le financement et le parrainage des projets. Le financement des projets est sans intérêts et sans garantie (le montant de l'investissement total ne peut pas dépasser 250.000 DH). Les membres de l'association parrainent ensuite, à titre individuel, un jeune entrepreneur pour l'aider à réussir son projet dans les meilleures conditions. Ce programme est développé en partenariat avec plusieurs institutions publiques (le Ministère de l'emploi, l'Agence nationale de la promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC), le Centre régional d'investissement (CRI), Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT)), ainsi qu'avec les autorités locales et les associations locales. Pour citer un exemple de réalisation, au cours de l'année 2012, au sein de la plateforme d'Agadir, 44 dossiers ont été approuvés par le comité d'une enveloppe globale de 2 799 000 Dhs. Ces projets généreront environ 149 emplois⁷⁴.

Les agences de développement régionales

Il existe trois agences de développement régionales au Maroc : l'Agence de l'Oriental, l'Agence du Nord et l'Agence du Sud. Ces trois agences élaborent des stratégies et mettent en œuvre des programmes en matière d'ESS. L'Agence de l'Oriental et l'Agence du Nord feront l'objet d'une étude de cas dans cette sous-section.

⁷⁴ Agence de Développement Social (2013), Royaume du Maroc, « Rapport d'activités 2012 ». URL : http://www.ads.ma/fileadmin/AdsDocutheque/FrDocuments/RA_ADS_2012_VFr.pdf

L'action de l'Agence du Sud en matière d'ESS sera revue plus en détail dans le chapitre 3 qui traite spécifiquement des provinces du Sud.

L'agence de l'Oriental

L'agence de l'Oriental est un organisme public de développement à vocation territoriale créé en 2006. Elle est placée sous la tutelle du Chef du Gouvernement. L'Agence a pour mission d'apporter son appui et son assistance aux acteurs nationaux et locaux pour la mise en œuvre des programmes de développement dans la Région Orientale du Royaume. Ses principales missions sont notamment :

- Etudier et proposer aux autorités compétentes des programmes économiques et sociaux intégrés ;
- Etudier et proposer des projets spécifiques de nature à promouvoir et développer l'économie et les secteurs sociaux dans la zone concernée, notamment dans les secteurs suivants : infrastructures et équipements de base, industrie, développement, reconversion urbaine et habitat, agriculture et élevage, eau ;
- Entreprendre toute mesure de nature à favoriser l'intégration des Oasis dans l'économie régionale ;
- Œuvrer à la promotion de l'emploi et à l'encouragement de l'initiative privée.

L'axe stratégique « Génération de l'emploi de proximité » de l'Agence de l'Oriental

Le plan stratégique 2013-2016 de l'Agence de l'Oriental repose sur 2 piliers : un pilier de développement territorial et un pilier de développement humain et social. Le deuxième pilier comprend 2 axes : « Amélioration des services sociaux de proximité » et « Génération de l'emploi de proximité ». Ce dernier axe vise à résoudre la problématique du chômage (des jeunes et des femmes notamment) et plus généralement celle de la pauvreté économique en cohérence avec les actions et la philosophie de l'INDH. Ainsi, cet axe cherche à mobiliser l'ensemble des leviers qui peuvent contribuer à la création d'emplois et à l'amélioration du marché du travail (les services publics, des acteurs locaux, du mouvement associatif ou de la diaspora). Il comprend un certain nombre de programmes de promotion de l'économie sociale et solidaire et met en œuvre en particulier les programmes suivants:

- Un *Programme d'appui à l'intégration territoriale des AGR*, pour développer les projets AGR selon une approche « chaîne de valeur territoriale ». Les programmes de promotion des AGR ont permis la création de 532 projets avec un coût global de 13,5 millions de Dhs. Les porteurs de projets sont encadrés par des associations locales. 375 projets ont été réalisés en partenariat avec la Fondation Zakoura-Chaâbi.
- Un *Programme économie sociale et développement solidaire*. Les actions de ce programme concernent l'organisation des journées régionales du financement des AGR par le micro- crédit, la formation des acteurs de l'économie sociale et l'appui à l'organisation des appels à projets destinés à encourager le mouvement coopératif dans la Région.

L'Agence du Nord est un établissement public créé en 1996 rattaché à la primature. Elle est la première agence de développement à vocation territoriale créée au Maroc. Les principales missions de l'Agence sont :

- Améliorer les conditions de vie des populations du Nord à travers la mise en œuvre de programmes de développement économique et social intégrés
- Renforcer la compétitivité du Nord en soutenant l'investissement et les secteurs productifs
- Valoriser les initiatives locales de développement en leur proposant un appui technique et financier

Le Programme rural de Développement Intégré (2009-2011) de l'Agence du Nord

Le Programme rural de Développement Intégré (PDI) est un programme novateur et intégré basé sur une démarche de concertation et une approche contractuelle entre 10 ministères et institutions publiques. Le programme, régi par une convention cadre et des conventions spécifiques au niveau provincial, adopte une approche globale et coordonnée plaçant les populations et le traitement de l'impact de la culture du Cannabis au cœur de la problématique.

Ce programme a été mis en œuvre à travers une convention multipartite (11 partenaires). L'enveloppe globale du projet avoisine 1 milliard de DH pour initialement plus de 600 projets. D'une durée de 3 ans, il cible 95 communes réparties sur 5 provinces (Larache, Taounate, Chefchaouen, Al Hoceima et Tétouan). L'objectif du PDI en relation avec le développement de l'économie sociale et solidaire est notamment le « développement du tissu économique et social et des cultures alternatives ». Le budget dédié à la promotion des AGR est de 244 MDH (plus du quart du budget total : 27 %). Afin d'en assurer la durabilité et une meilleure appropriation de la part des bénéficiaires, un travail d'accompagnement et un suivi ont été assurés par les équipes locales de l'Association Targa-AIDE, partenaire de l'APDN dans la mise en œuvre du PDI. Les services compétents ont également été mis à contribution pour assurer l'encadrement technique nécessaire. Les actions réalisées s'inscrivent dans différentes filières telles que :

- Arboriculture fruitière : distributions de plants fruitiers (figuier, olivier, amandier, vigne,...)
- Apiculture : distribution de matériel et d'équipements apicoles et octroi de formations aux bénéficiaires
- Oléiculture : construction et équipement d'unités de trituration de l'huile d'olive
- Pêche maritime : distribution de moteurs hors-bord et de camions frigorifiques
- Unités de valorisation des produits de terroir: création d'unités de transformation et de valorisation de noix, caroube et champignons
- Filière laitière : distribution de bacs à lait et formation des bénéficiaires

Au Maroc, les politiques publiques de promotion de l'Économie Sociale et Solidaire ont été conçues moins comme une réponse à l'exclusion et la crise du lien social qu'à la pauvreté et la marginalisation de certains groupes d'individus ou de territoires, en particulier autour de clivages Intérieurs/Côtes ou Urbain/Rural. L'ESS est pensée comme une continuité de plusieurs programmes nationaux qui ont été lancés dans le but d'améliorer l'accès des populations démunies à l'auto-emploi et aux services sociaux de base à travers les associations et les coopératives.

L'ESS au Maroc, en ce qui concerne sa composante coopérative et entrepreneuriale, s'intéresse en particulier aux petits producteurs et aux jeunes entrepreneurs qui fonctionnent en grande partie sur un principe d'auto-emploi. La problématique de l'emploi, particulièrement chez les jeunes diplômés, a encouragé une multiplication des efforts en vue de leur insertion dans des activités génératrices de revenus stables. Sans pour autant se substituer au rôle des pouvoirs publics, l'ESS est perçue comme un moyen efficace d'insertion économique et sociale d'une grande partie de la population du Maroc. En effet, plusieurs stratégies sectorielles et programmes publics mis en place par différents départements ministériels et agences de développement à vocation territoriale (Plan Maroc Vert, Moukawalati, Mourafaka, programmes de l'Agence de l'Oriental...) contiennent des volets ciblant les petits producteurs et les jeunes entrepreneurs.

Dans sa composante associative, l'économie sociale et solidaire au Maroc concerne en particulier les associations de développement qui jouent le rôle d'interfaces, entre, d'un côté, l'appui technique et financier des pouvoirs publics et de la coopération internationale et, d'un autre côté, les défis et les opportunités du développement local qui sont formulés par les populations locales. Certaines associations ont pu bénéficier d'appuis divers (financements, renforcements institutionnels, etc. de la part de programmes nationaux et internationaux) de manière à contribuer efficacement à la résolution des problèmes de développement locaux. La force de ces associations réside dans leur connaissance du terrain, leur proximité avec la population et la flexibilité de leur gestion⁷⁵. Ces associations de développement ne sont pas porteuses de revendications politiques mais contribuent au principe de « bonne gouvernance ». Elles préfèrent le pragmatisme et cherchent à résoudre les problèmes économiques et sociaux environnants⁷⁶. Cependant, force est de constater que certaines associations s'éloignent des principes de participation et de solidarité pour devenir de simples récipiendaires d'une aide extérieure dans le cadre d'une « industrie » du développement⁷⁷.

Aujourd'hui, l'enjeu pour l'ESS au Maroc consiste à dépasser la simple réponse formulée dans l'urgence aux conditions précaires de la population et à la paupérisation en se structurant de manière cohérente et articulée. La fragmentation de l'action publique et la superposition des divers programmes et stratégies ont un effet contre-productif certain et les solutions qui sont déjà envisagées pour une meilleure articulation de l'ESS passent par une horizontalité sur une base locale ou régionale dans le cadre d'une décentralisation, d'une promotion de la gouvernance locale et du développement local. Sur le terrain, la faiblesse structurelle constatée des projets entraîne pour ceux-ci des difficultés à se pérenniser et à s'institutionnaliser ainsi qu'à jouer le rôle

⁷⁵ IPEMED; *op.cit.*

⁷⁶ Baron C., Hattab-Christmann M., 2005; *op.cit.*

⁷⁷ Baron C., Hattab-Christmann M., 2005; *op.cit.*

d'interlocuteurs au niveau local, régional ou national. Au final, il ressort de ce constat une image très fragmentée des dynamiques d'ESS au Maroc qui contraste avec l'image observée en Europe et dans certains pays d'Amérique du Nord ou du Sud où l'ESS a vocation à répondre à un champ plus large des besoins sociétaux en proposant une économie et un mode de production alternatifs avec des fondements beaucoup plus solides.

...

Dans un objectif de capitalisation des expériences, les deux premiers chapitres de ce rapport ont élaboré une revue détaillée de l'ESS sur le plan international et dans le contexte national marocain. Dans le premier chapitre, après avoir fait une analyse détaillée des concepts associés et des critères clés de l'ESS, une analyse comparative des politiques publiques et programmes publics en matière d'ESS sur le plan international a été présentée (*best practices benchmark*). Dans le second chapitre, après avoir brièvement présenté les pratiques historiques relevant de l'ESS au Maroc, une revue de l'évolution contemporaine de l'ESS au Maroc est proposée et enfin, en section 3, l'action publique et les principaux programmes publics en matière d'ESS au Maroc est analysée.

Néanmoins, l'objectif principal de ce rapport est de dégager des orientations stratégiques pour le développement de l'ESS dans les provinces du Sud. Pour ce faire, il sera d'abord pertinent d'élaborer une revue de l'action publique en matière d'ESS dans les provinces du Sud dans le chapitre 3. Cette revue des expériences de l'ESS dans les provinces du Sud est issue d'un diagnostic préliminaire effectué à l'aide de rencontres avec les acteurs sur le terrain et de travaux de recherche documentaire et statistique.

Après avoir tiré un ensemble d'enseignements des expériences de promotion de l'ESS dans les provinces du Sud, ce rapport aura pour objectif d'insuffler une réflexion stratégique nouvelle sur l'agenda du développement de l'ESS dans ces régions. Dans cette perspective, le chapitre 4 aura pour objet de réaliser une analyse du contexte de développement de ces provinces avant d'élaborer un plaidoyer qui mettra en relief la diversité des champs d'actions dans lesquels une ESS renforcée pourrait intervenir. Les orientations stratégiques proposées, qui découlent de l'ensemble des analyses de ce rapport, seront déclinées en fin de rapport.

Chapitre 3 Revue de l'action publique en matière d'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud

Un diagnostic préliminaire a été conduit sur la base de rencontres rapides avec les acteurs sur le terrain et de travaux de recherche documentaire pour élaborer une revue de l'action publique en matière d'ESS dans les provinces du Sud. Le diagnostic préliminaire a permis de mieux appréhender les actions de promotion de l'ESS de l'Agence du Sud et des différents organismes publics (voir encadré ci-dessous pour les détails sur la méthodologie). Cependant, considérant le temps limité qui a été dévolu aux missions de recherche sur le terrain, les enseignements issus des analyses devront être approfondis dans la seconde phase de la présente étude.

L'intensité et la diversification des actions de l'Agence du Sud font de celle-ci un acteur clé de l'action publique en matière d'ESS dans les provinces du Sud. Une revue des actions de promotion de l'ESS coordonnées par l'Agence du Sud fera l'objet de la première section de ce chapitre. Les actions de promotion de l'ESS coordonnées dans les provinces du Sud par les autres organismes publics (Agence de Développement Social, INDH et les ministères sectoriels) seront présentées dans la section 2 de ce chapitre. Un certain nombre d'éléments de l'action publique en matière d'ESS feront l'objet d'une analyse : type de stratégie développée par ces organismes dans les provinces du Sud, et dans le cas de programmes, budgets alloués, mécanismes de financement et systèmes de gouvernance. La section 3 développe une analyse des opportunités et des limites de ces expériences pour dégager une série de constats sur l'action publique en matière d'ESS dans les provinces du Sud. Ces constats seront confirmés ou infirmés dans la seconde phase de l'étude.

Rappel de la méthodologie du diagnostic préliminaire

Le diagnostic préliminaire s'est focalisé sur les actions de promotion de l'ESS de l'Agence du Sud. Il est le résultat de rencontres rapides avec les acteurs sur le terrain, de visites de projets et d'un ensemble de travaux de recherche documentaire. En premier, une revue documentaire des diagnostics et des orientations stratégiques et programmatiques sur les différents secteurs de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud a été réalisée⁷⁸. Une synthèse des diagnostics et stratégies sur la promotion des produits du terroir est consultable en Annexes 7 et 8. En plus des travaux de recherche documentaire, des entretiens ont été réalisés avec les parties prenantes clés (Agence du Sud, INDH, ADS) et 3 missions sur le terrain ont été organisées entre le 19 Mai et le 10 Juin 2013 (les rapports de missions sont disponibles en Annexe 6). Ces missions ont consisté en :

- Des visites de projets réalisés et en cours et la rencontre avec des porteurs de projets (Agence du Sud et ADS);
- La visite de réalisations physiques (marché, maison d'accueil, centre d'artisanat, bureau d'information et d'orientation touristique) (Agence du Sud) ;
- Des entretiens avec les équipes des programmes sur la base d'un questionnaire (Agence du Sud, ADS et INDH).

⁷⁸ Programmes Régionaux de Développement de l'Economie Sociale (PRDES) ; Programme de Lutte contre la Désertification et la lutte contre la Pauvreté par la Sauvegarde et la Valorisation des Oasis, Programme de Développement Régional de l'Artisanat; Programme de Développement de la filière cameline ; Étude et Assistance Technique pour l'identification, le développement, la labellisation et l'appui à la promotion des Produits du terroir, etc.

Section 1 - Les expériences de promotion de l'ESS de l'Agence du Sud

L'Agence du Sud joue un rôle important dans la promotion de l'ESS dans les provinces du Sud. L'Agence a engagé près de 3 milliards de dirhams entre 2005 et 2011 dans ses « Actions de proximité » qui englobent, en autres, les subventions aux associations, aux coopératives et aux activités génératrices de revenus. Cet engagement représente une moyenne annuelle de 375 millions de Dhs pour les « Actions de proximité »⁷⁹. L'expérience de promotion de l'ESS de l'Agence du Sud a débuté en 2006 dans les provinces de Guelmim, Assa-Zag, Tata et Tan-Tan et en 2010 dans les provinces de Laâyoune, Boujdour, Tarfaya, Es-Semara, Oued Ed-Dahab et Aousserd. Les programmes que l'Agence du Sud développe prennent des configurations provinciales singulières qui recoupent la démarcation entre deux ensembles :

- Les provinces du Programme de développement territorial des provinces du Sud : Guelmim, Tan-Tan, Tata, Assa-Zag, Tarfaya ;
- Les provinces du Programme d'Économie Sociale et Solidaire : Laâyoune, Es-Semara, Boujdour, Oued Ed-Dahab et Aousserd.

Les deux sous-sections suivantes feront une revue de la gouvernance, du financement et de la mise en œuvre de ces deux programmes. La dernière sous-section présentera des exemples de projets réalisés.

Le Programme de développement territorial des provinces du Sud

Dans le premier ensemble, la promotion de l'ESS par l'Agence se fait, depuis 2006, dans le cadre de trois programmes successifs : l'Initiative privée pour l'emploi et le développement (IPED), l'Agenda 21, le Programme des Oasis du Sud (POS). Cependant, depuis 2008, une vision stratégique de développement intègre toutes ces interventions dans le « **Programme Oasis Sud - Développement territorial des provinces du Sud** » mis en œuvre par l'Agence du Sud et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), en partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), la Région de Guelmim Es-Semara et d'autres partenaires institutionnels aux niveaux local et national. L'appui aux Activités Génératrices de Revenus (AGR) et à l'économie sociale et solidaire sont des objectifs prioritaires de ce programme.

Les projets réalisés dans le cadre du *Programme de développement territorial des provinces du Sud* sont financés par l'Agence du Sud avec le concours d'institutions publiques nationales – DGCL, Fonds de Développement Rural (FDR) - et internationales - PNUD, Banque Africaine de Développement (BAD). Les fonds sont gérés par l'Agence du Sud par le biais d'une banque gestionnaire des budgets du PNUD. Une partie des fonds disponibles est constituée de devises et les instruments financiers disponibles permettent une certaine souplesse.

⁷⁹ Cours des Comptes, Royaume du Maroc (2011), « Rapport Annuel de la Cour des Comptes 2011 »

Dans son ensemble, le programme POS a engagé près de 21 millions de dollars⁸⁰. Un comité de pilotage évalue et recadre annuellement le programme. Présidé par le Wali, le comité se compose du Directeur de l'Agence du Sud, du Représentant Résident du PNUD, du Directeur de la DGCL, des gouverneurs des provinces concernées, des présidents des conseils provinciaux et régionaux et des représentants des partenaires, comme la BAD. Ce programme s'inscrit dans les stratégies nationales et les politiques publiques du Maroc. C'est le cas de la planification communale du développement. Dès 2006, le POS a lancé des Plans Communaux de Développement (PCD) dans 4 communes pilotes : Asrir, Taghijite, Ifrane, Tata puis à Assa en 2008.

Le Programme d'Économie Sociale et Solidaire

Dans le second ensemble, la promotion de l'ESS est développée depuis 2009-2010, dans le cadre du **Programme d'Économie Sociale et Solidaire**, issu d'un partenariat entre l'Agence du Sud et la DGCL. Sur le plan financier, le Programme d'Économie Sociale et Solidaire gère un budget selon la comptabilité générale avec la réglementation propre de l'Agence. L'Agence du Sud est partenaire de développement avec d'autres institutions publiques et lève des fonds supplémentaires au niveau des différentes provinces. Par exemple, à Es-Smara, le Programme de Développement Urbain a alloué une part de ses fonds aux activités de développement de l'ESS de l'Agence du Sud. Dans les provinces de Laâyoune et Oued Ed-Dahab, le financement provient de quoteparts de l'Agence du Sud et de la DGCL regroupées dans un fonds commun.

La mise en œuvre de ce programme est confiée aux coordinations de Laâyoune, d'Es-Smara et de Dakhla, qui œuvrent en étroite relation avec le Pôle Economie Sociale et Appui à l'Initiative Privée de l'Agence du Sud basée au siège de l'Agence. Par exemple, une Maison de l'Initiative (Dar Al Mobadara) a été créée dans la province d'Es-Smara et elle travaille directement avec le Pôle ESS du siège de l'Agence. Elle offre un espace de travail fédérateur pour les acteurs de l'ESS.

Le programme de promotion de l'ESS de l'Agence du Sud dans la province de Laâyoune a développé un mécanisme spécifique de financement. Ce modèle s'est mis en place en deux temps et a donné lieu à deux générations de projets d'Activités Génératrices de Revenus (AGR). La première génération de projets a été marquée par la signature d'un contrat-programme entre l'Agence du Sud, le Ministère des Affaires Générales et de la et de la Gouvernance, la région, les provinces et les communes. Un guichet unique a été créé et installé au Centre Régional d'Investissement. L'accompagnement pré-crétion et post-crétion des projets AGR (26 projets au total avec un budget d'au moins 200000 Dhs) a été assuré par un bureau de consultants. Le financement de la deuxième génération de projets AGR a été assuré dans le cadre d'un fonds ESS qui vise essentiellement les femmes (1200 femmes bénéficiaires pour la création de petites entreprises et coopératives). Une association a été chargée de la mise en œuvre et l'accompagnement de ces projets (Association Marocaine pour le Développement Humain et l'Intégration sociale – AMDHIS).

⁸⁰ Site Internet du Programme des Nations Unies Pour le Développement (consulté en Septembre 2014). URL : http://www.ma.undp.org/content/morocco/fr/home/operations/projects/poverty_reduction/programme-oasis-sud/

Tableau 5 : Activités de promotion du Programme d'Économie Sociale et Solidaire de l'Agence du Sud 2004 – 2012 (hors POS)

Région	Province	Projets	Bénéficiaires	Coût global	Coût moyen par projet
Oued Dahab - Lagouira	Oued Dahab (Dakhla)	6	86	1024180	170700
	Aousserd	-	-	-	-
Laâyoune - Boujdour - Sakia El Hamra	Laâyoune	81	680	18729546	231229
	Boujdour	34	113	7138013	209941
Guelmim –Es-Smara	Es- Smara	104	813	18757760	180363
TOTAL		225	1692	45649499	202887

Source : Rapport d'activité 2004 – 2012 de l'Agence du Sud

Les exemples de projets financés

La promotion de l'ESS par l'Agence du Sud a permis le développement d'entreprises dans les filières suivantes : confection de tentes, tapisserie, maroquinerie sahraouie, teinture de *m'lahfa*, couscous, valorisation de l'élevage caprin et camelin, activités de BTP, ferronnerie, lavage de voiture et de tapis, traiteur, pâtisserie, coiffure et imprimerie. Les entreprises d'ESS se constituent sous la forme de coopératives, d'associations de citoyens ou d'associations et groupements de professionnels. La forme juridique de certaines entreprises demeure ambiguë, étant donné le climat d'urgence et les lourdeurs administratives rencontrées pour faire aboutir leur dossier. Les Sociétés en Nom Collectif (SNC) et les SARL sont progressivement reconnues comme entreprises de l'ESS, statut qui contourne les difficultés administratives rencontrées pour la constitution de coopératives.

Maisons d'hôtes d'Assa

Dans la ville d'Assa, l'Agence du Sud, dans le cadre du POS, a mené un projet de restauration des sites historiques en état de ruine avancé. Ce projet concerne la restauration de la Zaouïa et de sa medersa, actuellement fonctionnelles et accueillant plus d'une centaine d'enfants, la réhabilitation des murs du Ksar (en grande partie non habité) et de l'Oasis. La patrimonialisation de ces sites historiques est rendue possible par l'organisation de parcours touristiques à travers le Ksar et l'Oasis, la mise en place et l'appui aux maisons d'hôtes tenues par des entrepreneurs locaux. Le projet implique les familles propriétaires des maisons du Ksar qui ont permis de redonner vie à des bâtisses délaissées. La maison d'hôte Assounfou (repos en Tamazight) est un exemple de réussite de cette patrimonialisation de la culture locale. Le financement de cette maison d'hôte contribue à faire revivre le Ksar d'Assa. Son impact est double, 1) culturel et patrimonial, à travers le retour des habitants au Ksar, 2) économique à travers la contribution à l'offre touristique d'Assa, notamment en restauration et en hébergement.

Les projets d'économie sociale financés par l'Agence du Sud à Tarfaya

Les AGR féminines

Les projets d'économie sociale sont dominés par les AGR féminines de production de couscous. Actuellement, leur impact économique en matière de revenu est très limité. Le mérite de ces projets est d'avoir organisé les femmes dans des coopératives et créé de nouvelles perspectives. La coopérative a ouvert l'horizon des femmes vers l'extérieur à travers la participation aux foires et salons et la rencontre avec les bailleurs de fonds diverses (Etat, partenaires).

Projet de valorisation du lait de chamelle et de chèvre

Le lait reste un secteur à grand potentiel peu exploité et pour lequel tout reste à faire. Avec ce petit projet qui se limite pour le moment à un petit local et des petites unités froides de stockage et de transformation, des éleveurs parviennent à commercialiser leur lait mais il n'est pas encore réellement valorisé. Auparavant, il n'y avait aucune valorisation du lait à Tarfaya.

Projet de pêche artisanale

Le projet, qui consiste en l'équipement de barques en moteurs, est porté par une coopérative locale. L'impact économique de ce projet est incontestable : le président de la coopérative avance une augmentation de 50% des revenus.

Une association organise la première foire artisanale régionale à Dakhla

L'organisation de la première foire de l'artisanat par une association professionnelle d'orfèvrerie, regroupant 34 artisans des provinces du Sud, soulève la question de l'articulation entre ESS et mise en réseau des acteurs. L'association Léglate a demandé appui à 25 autres associations à Dakhla (associations exposantes) et a aussi mobilisé l'aide publique de l'Agence du Sud, de la wilaya, de la municipalité, du Ministère de l'agriculture et de l'ODCO. Ainsi, les projets ESS ne sont pas seulement générateurs de revenus ou créateurs d'emplois, ils sont aussi source de renforcement des capacités managériales et organisationnelles dans certains corps de métiers et pour les porteurs de projet, notamment à l'échelle régionale.

Section 2 - Les expériences de promotion de l'ESS des principaux acteurs publics (hors Agence du Sud)

Dans les deux premières sous-sections, les actions de promotion de l'ESS de l'INDH et de l'Agence de Développement Social dans les provinces du Sud seront analysées à l'aide de données statistiques et d'études de cas qualitatives issues des rencontres sur le terrain. Dans la dernière sous-section, les actions de promotion de l'ESS de la Direction de la Promotion de l'Economie Sociale et des départements ministériels dans les provinces du Sud seront présentées très brièvement. Un diagnostic plus approfondi des actions de promotion de l'ESS des départements sectoriels sera réalisé dans la phase suivante de l'étude.

L'Initiative Nationale de Développement Humain

Dans les provinces du Sud, l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) finance depuis 2005 des projets éducatifs, sociaux et culturels et des activités génératrices de revenus mis en œuvre par des associations locales et des coopératives dans le cadre de 4 de ses programmes (Rural, Urbain, Transversal et Précarité). Ainsi, l'INDH donne la possibilité à des segments défavorisés de la population de former des coopératives, SARL, sociétés en nom collectif ou associations. Les programmes sont mis en œuvre à l'échelle provinciale pour les communes et quartiers urbains ciblés. Les dotations de chaque programme au niveau provincial sont allouées en fonction de la population cible du territoire. Au cours de ses deux phases (2005-2015), l'INDH a ciblé 35 quartiers urbains et 25 communes rurales regroupant respectivement une population de 382 000 et 75 000 habitants dans les provinces du Sud. Dans le Sud, l'INDH s'adresse plus particulièrement à la population urbaine sauf dans la province de Tata qui regroupe 11 Communes Rurales cibles avec une population de 56 000 habitants⁸¹.

Au cours de la première phase 2005-2010, l'INDH a appuyé dans les provinces du Sud 591 projets avec 833 associations partenaires pour un montant global de 123 millions de Dhs. L'INDH a notamment financé 597 projets AGR d'un montant global de 186 millions de Dhs. Dans les provinces du Sud, l'INDH a financé 61% du montant du budget global des projets associatifs et 70% du montant global du budget des projets AGR, le reste étant réparti entre les collectivités territoriales, les établissements publics (Agences du Sud, Agence de Développement Social) et la coopération internationale⁸². Les projets sont financés au moyen de conventions bipartites ou tripartites qui sont contractualisées entre les différents partenaires, dont les associations ou coopératives bénéficiaires. En ce qui concerne le rôle des partenaires, l'INDH, représentée par ses organes de gouvernance (CPDH et CLDH), sélectionne les projets et assure le suivi. Les services sectoriels de l'Etat et les organismes publics de développement, lorsqu'ils sont partenaires, assurent le suivi technique du projet et peuvent aussi être bailleurs de fonds. Par exemple, dans la province de Oued-Dahab (MU Dakhla), l'Agence de Développement Social siège dans le comité de sélection et assure le suivi des projets (voir encadré ci-dessous).

Au titre de l'exercice 2013, la mise en œuvre de l'INDH s'est traduite par un total de 436 projets initiés avec un budget de près de 133 millions de Dhs dans les provinces du Sud. En ce qui concerne les projets AGR en particulier, l'INDH a permis le financement de 244 projets dans l'ensemble des provinces du Sud pour l'exercice 2013, soit 21% du total des projets AGR au niveau national⁸³.

⁸¹ Site Internet de la plateforme INDH (consulté en Septembre 2014). URL : <http://www.indh.gov.ma/index.php/fr/ciblage/listes-des-communes-rurales-cibles>

⁸² INDH (2011), Rapport d'activités 2005-2010. URL : <http://www.indh.gov.ma/index.php/fr/publications/rapports-annuels-d-activites>

⁸³ INDH (2014) Bilan des Réalisations de l'INDH, Exercice 2013. URL : http://www.indh.gov.ma/images/rapports-etudes/rapport_activites-2013.pdf

Une gouvernance mixte de l'INDH et de l'Agence de Développement Social à Dakhla

Une activité importante de l'ADS à Dakhla est l'appui et l'accompagnement des projets INDH. Dans la majorité des cas, c'est la DAS qui reçoit les porteurs de projets et les oriente vers l'ADS. L'ADS assure un accompagnement en phase de préfinancement pour ficeler les projets directement avec les porteurs et peut aussi les orienter vers les services extérieurs concernés. L'accompagnement post-projets se fait dans le cadre des commissions techniques dont l'ADS est membre.

Les projets AGR de l'INDH à Dakhla

Le terme « ESS » ne figure pas dans les orientations et la mise en œuvre de la stratégie INDH. Toutefois, il s'agit du même type de projets que ceux appuyés par l'Agence du Sud au niveau des différentes coordinations: projets de coopératives féminines de couscous, de maroquinerie, de broderie des tentes traditionnelles, d'élevage de chèvre, de pêche artisanale, etc.

L'INDH lance un appel public à projets et participe au financement de 70% maximum du coût global de chaque projet. Entre 2005 et 2011, l'INDH a financé à Dakhla 23 projets d'AGR au niveau de la province d'Oued Ed-Dahab (17 dans la commune de Dakhla et 6 dans la commune d'El Argoub), à hauteur de 2 645 672 DH pour 238 bénéficiaires. L'attribution du financement des projets suit la procédure générale de l'INDH, à travers des commissions techniques et décisionnelles (CLDH, CPDH). La DAS de Dakhla fait appel aux services extérieurs des différents ministères pour donner un avis sur l'étude technique en fonction du secteur du projet demandé et l'Agence de Développement Social (ADS) met en œuvre l'accompagnement des projets financés. L'INDH à Dakhla finance des associations, des coopératives et, depuis 2008, des SARL (unité de couture ou lavage de voiture par exemple).

L'Agence de Développement Social

L'Agence de Développement Social (ADS) est une institution active dans le domaine de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud. Dans le cadre de ses programmes, l'ADS a engagé près de 99,5 millions DH dans les trois régions du Sud depuis le début de ses activités⁸⁴. L'ADS opère un ciblage territorial sur la base de critère précis comme le taux de pauvreté (même critère que l'INDH), la mobilisation locale des acteurs et la possibilité de créer des synergies en particulier avec les services de l'Etat. Un diagnostic territorial est réalisé dans chaque coordination de l'ADS qui oriente les choix programmatiques des coordinateurs régionaux.

Dans le cadre de son axe « Renforcement des capacités des acteurs », l'ADS prévoit un accompagnement et un suivi des porteurs de projets, dont ceux financés par l'INDH. D'autre part, dans le cadre de son axe « Insertion Sociale par l'Economique », l'ADS met en place plusieurs mécanismes de financements d'AGR dans des filières ciblées pour les populations défavorisées des Provinces du Sud. C'est dans ces deux cadres en particulier que l'ADS fait la promotion de l'ESS dans les provinces du Sud. À titre d'exemple, l'ADS assure l'accompagnement de 11 projets d'activités génératrices de revenus financés dans le cadre du Fonds de Développement Local (FDL) de

⁸⁴ Agence de Développement Social, Royaume du Maroc (2010-2013), Rapports d'activité 2009, 2010 et 2012.

la Commune Rurale de Taghijit de la Province de Guelmim. Pour citer un autre exemple, en 2011 à Laâyoune, dans le cadre des activités de renforcement des capacités des acteurs, l'ADS a mis en place un espace destiné aux associations de la Province pour améliorer l'échange d'expériences.

Les actions de promotion de l'Economie Sociale Solidaire de la coordination régionale de Laâyoune de l'Agence de Développement Social

La coordination régionale de Laâyoune de l'Agence de Développement Social (ADS) est animée (depuis fin 2010) par un coordinateur et 16 cadres. L'ESS est développée selon une approche « programme » se déclinant en trois axes : i) le renforcement des capacités des acteurs locaux ; ii) l'insertion sociale par l'économique (ISE) ; et iii) l'appui à l'initiative privée.

Dans le cadre de l'axe « Insertion Sociale par l'Economique », l'ADS met en œuvre plusieurs programmes. Par exemple, un programme d'appui à l'initiative individuelle finance les projets des jeunes entrepreneurs dans le cadre d'une plateforme d'appui, l'Association Laâyoune Mobadara. Cette plateforme est constituée de 3 collèges : 1) les investisseurs privés de la ville, 2) les institutions publiques (ADS, APDS, OCP, ANAPEC), et 3) les services extérieurs. L'association se charge de financer les porteurs de projets dans les limites de 80 000 DH. Si le projet coûte entre 80 000 et 250 000 DH, l'ADS verse un appui pour encourager la banque à financer le porteur. Ce programme mobilise 3 millions de DH sur 3 années (1 million par an). La coordination régionale fait l'audit de l'association gestionnaire de la plateforme.

Dans le cadre de ces programmes à Laâyoune, l'ADS a financé des projets d'appui à la production de couscous, de pâtisserie, de valorisation des espaces verts (pépinières) et de produits du terroir. D'autre part, des projets destinés aux jeunes lauréats de l'OFPPPT formés dans les métiers du bâtiment sont mis en place. A Laâyoune, 30 000 lots de terrains distribués (recasement des habitants des camps Wahda) feront l'objet de construction. Selon l'ADS, ce contexte est une opportunité unique pour le développement de coopératives de BTP.

Entreprise de construction et accès aux marchés publics dans le cadre des projets de l'Agence de Développement Social

Un projet inédit relevant de l'ESS a vu le jour dans la ville de Laâyoune : les coopératives des métiers du bâtiment. « Nous avons vérifié dans le registre des coopératives nationales, il s'avère que nous sommes la première coopérative du secteur au Maroc », avance avec fierté le président de l'une de ces coopératives financées par l'Agence de Développement Social créée en 2011. Ces coopératives réunissent des jeunes autochtones, des *dakhilis* diplômés des instituts techniques ou d'ouvriers expérimentés du secteur du bâtiment. Les adhérents des coopératives ont suivi des formations du soir pendant 6 à 8 semaines à l'OFPPPT. Parmi les modules enseignés figurent des formations dans la gestion et le fonctionnement des coopératives. Certains d'entre eux affirment que la formation les a motivés à se présenter au baccalauréat et ils formulent des besoins en formation dans ce sens. Leurs expériences apportent une preuve supplémentaire que la force de l'ESS réside autant dans l'accompagnement des porteurs de projets et que dans leur financement.

L'impact économique de ces coopératives est effectif car elles permettent à des jeunes de trouver place dans un secteur très prometteur. L'offre du marché est d'autant plus importante que les villes du Sud connaissent des

évolutions importantes : 1) lancement d'un chantier de 30 000 lots de terrains de construction à Laâyoune, 2) de nombreux chantiers de mise à niveau des villes dans le cadre des Programmes Développement Urbain (PDU) à Es-Semara et Tarfaya par exemple. Toutefois, l'accès aux marchés publics reste problématique pour ces coopératives. Le statut coopératif n'est pas avantageux par rapport au statut de SARL, plus recommandé pour postuler aux marchés BTP, et les coopératives, sans accompagnement et promotion, ne peuvent répondre à des marchés ou obtenir des bons de commande souvent monopolisés par des sociétés privées locales ou nationales.

La Direction de la Promotion de l'Economie Sociale et les départements ministériels sectoriels

Dans le cadre de la Stratégie Nationale de l'ESS 2010-2020, la Direction de la Promotion de l'Economie Sociale a élaboré des Plans Régionaux de Développement de l'ESS (PDRES) dans les régions de Guelmim Es-Semara, Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra et Oued-Dahab Lagouira. Ces plans ont analysé en profondeur les secteurs et champs d'activités dans lesquels l'ESS peut se développer. Il s'agit d'activités spécifiques (Activités Génératrices de Revenus ou AGR) qui peuvent être réalisées par des unités économiques opérant à petite échelle. Les Plans Régionaux formulent en outre des plans d'action. La tentative de mise en œuvre du premier de ces plans par l'Agence du Sud à Laâyoune n'a jamais abouti. Dans cette province, le PDRES é été supplanté par des contrats-programmes de promotion de l'ESS entre le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance (MAGG), la région, la province, et les communes.

De façon similaire, les programmes, plans d'actions et projets régionaux, provinciaux et communaux de promotion de l'ESS des départements ministériels sectoriels sont mis en œuvre dans le cadre de conventions et contrats-programmes établis en partenariat avec les collectivités locales, le ministère de tutelle et les agences publiques de développement (ADS, Agence du Sud). Les programmes mis en œuvre par les départements ministériels sectoriels ne ciblent pas directement l'ESS mais proposent un appui financier et technique important aux acteurs de l'ESS.

Par exemple, le Ministère de l'Artisanat, en partenariat avec les collectivités territoriales, la DGCL et l'Agence du Sud, a lancé en 2007 un Programme de Développement Régional de l'Artisanat (2007-2015) pour la Région de Laâyoune-Boujdour Sakia El Hamra. Les orientations principales de ce programme, soulignent, pour le développement des différentes filières de l'artisanat, l'importance de réaliser des expertises techniques, de s'ouvrir à de nouvelles tendances, de renouveler l'outillage collectif, de couvrir les besoins en financement et de créer un catalogue régional des artisans et des produits (voir Annexe 8 pour plus de détails). Ce programme dispose d'une enveloppe budgétaire de 73 millions de Dhs.

D'autre part, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime a élaboré un Programme de Développement de la filière cameline dans les provinces du Sud du Royaume pour 2008-2013 en partenariat avec l'Agence du Sud, la DGCL et les collectivités locales. D'une enveloppe de 1,6 milliard de Dhs, ce programme vise une organisation de la profession de l'élevage camelin à travers l'appui du tissu associatif et coopératif, la formation des professionnels, l'encadrement sanitaire, la constitution d'équipes mobiles, la redynamisation de la vie culturelle et le soutien au tourisme durable (détails des programmes en Annexe 8).

Section 3 – Analyse des expériences de promotion de l’ESS dans les provinces du Sud

La revue des expériences des différents organismes publics (Agence du Sud, INDH, ADS) permet de tirer des constats et des enseignements sur l’action publique en matière d’ESS dans les provinces du Sud.

À l’instar du niveau national, il n’existe pas de cadre stratégique et programmatique commun pour la promotion de l’ESS dans ces provinces. Les départements ministériels (Ministère de l’Artisanat, Ministère de l’Agriculture) et les agences publiques de développement (ADS, Agence du Sud) élaborent des orientations stratégiques multiples sur la base de diagnostics territoriaux et d’études relatives à des filières ciblées. Ces orientations stratégiques sont mises en œuvre dans le cadre de programmes, plans d’action et projets qui font l’objet de procédures de conventions et de contrats-programmes entre les différents partenaires au niveaux local, provincial et régional.

Dans les provinces de Guelmim, Assa-Zag, Tata, Tan-Tan et Tarfaya, les actions de promotion de l’ESS de l’Agence du Sud ont atteint un stade de mutualisation des moyens assez avancé, bien qu’à des rythmes différenciés. Les perspectives de développement de l’ESS sont envisagées à l’échelle de toute la région et conçues selon une approche par *grappe* ou *cluster*, qui tente d’organiser et d’intégrer les principaux secteurs porteurs de l’ESS, à savoir, le tourisme, les produits de terroir et la pêche (pour Tarfaya et Tan-Tan) dans une perspective de développement territorial. La perspective territoriale donnée au programme POS s’est aussi traduite par l’intégration de nouveaux axes, comme l’appui à la planification stratégique via les Plans Communaux de Développement (PCD), la création d’un climat d’investissement favorisant le développement d’AGR et la valorisation du patrimoine naturel et culturel (tente du Festival de Tan-Tan par exemple). Cette approche vise une mise en réseau de ces secteurs et leur organisation dans le cadre du Complexe Oasis Sud (COS) (voir encadrés ci-dessous).

Complexe Oasis Sud (COS)

Le projet de structuration de l'ESS dans le cadre du COS a atteint un stade très avancé. C'est une SARL constituée à l'échelle régionale qui s'est donnée pour mission d'organiser la production, la transformation, l'emballage et la commercialisation des produits du terroir de toutes les coopératives et associations créées dans le cadre de la promotion de l'ESS. Le COS réunit 50 adhérents/actionnaires dont 70 % de femmes. La valeur de l'action est de 5000 Dhs. Il s'agit d'une organisation en cluster des filières porteuses des produits du terroir en leur donnant la possibilité de tisser des relations avec les marchés marocains et étrangers.

La tente officielle du festival de Tan-Tan

Dans le cadre du festival de Tan-Tan, un partenariat innovant entre les acteurs de l'ESS et l'Agence du Sud a permis à des coopératives locales de produire une tente traditionnelle des provinces du Sud d'un coût de 4,5 millions. C'est un exemple de « chantier structurant » très bien articulé à l'ESS. Le projet a offert du travail à plusieurs coopératives de différentes provinces du Sud Tan-Tan/Guelmim/Laâyoune, auxquelles des commandes ont été passées. Ces coopératives nouvellement créées ont été chargées de produire « des flijs », cette bande de tissage à poil ras, de plusieurs mètres de long et de 50 à 90 cm de large réalisé sur le métier horizontal fixé à terre (encyclopédie berbère : Flij ou Fledj). L'objectif est double : 1) réhabiliter le métier de tissage, 2) transmettre le métier à de jeunes femmes. Si la dimension culturelle et patrimoniale de ce projet est très forte, son impact économique ne l'est pas moins. Pour certaines coopératives de tissage, la contribution à la tente du festival constitue leur première et importante activité rémunératrice.

Dans les provinces de Laâyoune, Boujdour, Es-Semara et Oued-Ed Dahab, si l'action de promotion de l'ESS n'est pas aussi avancée que dans les provinces de Guelmim, Assa-Zag, Tata, Tan-Tan et Tarfaya, les organismes publics sont néanmoins partenaires de développement de l'ESS dans le cadre de plusieurs programmes et plan d'actions régionaux de développement, comme par exemple dans le cadre du Programme d'Economie Sociale et Solidaire coordonné par l'Agence du Sud depuis 2010. Dans ces provinces, les premiers projets financés ont eu d'abord comme priorité de crédibiliser l'action de l'Etat et de démontrer aux populations qu'un développement de l'ESS et de l'entrepreneuriat est possible. L'exploitation de la pierre d'Es-Semara donne l'exemple de l'articulation possible entre ESS et économie régionale, notamment à travers l'appui aux petites entreprises locales (voir encadré ci-dessous). Bien qu'avec un impact économique encore limité en matière de revenus et des investissements peu en rapport avec la rentabilité possible des acteurs de l'ESS, ces projets initient un début d'organisation des entrepreneurs locaux et créent des perspectives nouvelles chez les populations vulnérables.

Coopérative de taille de la pierre d'Es-Semara

Le projet d'exploitation et de valorisation de la pierre *smari* a été initié par « Dar Al Moubadara » pour un groupe de jeunes regroupés dans le cadre d'une coopérative à Es-Semara. Le projet consiste en l'acquisition et l'installation des équipements d'une unité de traitement de la pierre *smari* avec un budget de 3 138 032,40 DH dans le cadre d'un financement obtenu par le Programme de Développement Urbain (PDU) d'Es-Semara. Le projet fut porté initialement par l'association Es-Semara Sélouane pour la culture et le développement créée par 21 jeunes de la ville avant qu'ils ne se constituent en coopérative. La pierre *smari* revêt une importance historique et architecturale doublée d'une dimension symbolique car c'est le matériau qui a servi à l'édification du Mausolée du Cheikh Maa Al Ainine. Ce projet a pu transformer la pierre en une ressource territoriale faisant des jeunes d'Es-Semara des entrepreneurs en herbe. Le projet n'enrichit pas pour le moment les coopérateurs mais leur permet de vivre décemment. D'après le président de la coopérative, l'entreprise est en progrès. L'architecture du Mausolée avec la pierre *smari* est en train d'être adoptée par les immeubles publics, pour l'embellissement de l'avenue principale et même pour les façades des maisons de particuliers. Actuellement, une commande est passée à la coopérative par la municipalité pour le revêtement de l'avenue principale de la ville. D'autres commandes ont été faites par d'autres institutions publiques. Cette coopérative donne l'exemple de l'articulation possible entre ESS et économie régionale, à travers l'ouverture de marchés publics et privés aux entreprises de l'ESS locales. Cette expérience prouve que des ressources insoupçonnées sont susceptibles de fournir matière à des projets viables. Le rôle de la coordination provinciale « Dar Moubadara » d'Es-Semara a été déterminante pour la création et la viabilité de ce projet, grâce à son accompagnement de proximité et son plaidoyer auprès des administrations publiques pour trouver des débouchés à la pierre *smari*.

Dans l'ensemble des provinces, les constats de succès ne dissimulent cependant pas les limites observables. La promotion de l'ESS par les différentes institutions publiques est certes louable mais elle pêche par son cloisonnement, son manque de coordination entre les principaux acteurs institutionnels (INDH, Agence de Développement Social et Agence du Sud) et par l'absence d'une vision globale permettant une mise en cohérence des différentes interventions des acteurs publics. En outre, il existe une multiplication des mécanismes de financement et d'accompagnement et une duplication des projets qui s'avèrent contreproductives en l'absence d'une compréhension identique des objectifs. Des mécanismes de coordination et de mise en cohérence horizontale sont indispensables.

D'autre part, la capacité à relayer et diffuser les informations sur les financements des projets dans la transparence joue un rôle important dans le dynamisme de l'ESS dans les provinces de Laâyoune, Boujdour, Es-Semara et Oued-Ed Dahab. À ce titre, le processus compétitif et transparent de sélection (exemples des projets de la province d'Es-Semara) constitue aussi un élément décisif de réussite alors qu'au contraire, un processus peu compétitif et transparent se traduit directement par des incohérences dans le montage des projets financés (exemples des projets de la province de Laâyoune).

Enfin, il est observé que les secteurs d'activité actuels des entreprises ESS tendent à se concentrer sur des produits de niche. Les projets menés dans le cadre du programme POS restent étroitement liés au

développement des produits du terroir. La province d'Es-Semara est, à cet égard, une exception car ses projets sont tournés vers les produits et services du tissu économique urbain. D'autre part, dans toutes les provinces, les projets ESS tendent à se concentrer sur des produits valorisant le savoir-faire sahraoui. La diversification vers d'autres champs d'activités, qui pourraient concerner les autres segments des populations défavorisées, est encore peu prise en considération.

...

Malgré les efforts déployés par les organismes publics, les expériences de promotion de l'ESS dans les provinces du Sud restent limitées. Les déficits les plus flagrants sont le manque de concertation et de mutualisation des moyens des organismes publics pour une coordination efficace sur le terrain ; le manque de diversification des projets ; le manque de transparence dans les processus de sélection ; le manque de proximité des organismes publics dans l'accompagnement des projets et la quasi-inexistence d'un apprentissage continu à travers des mécanismes de suivi-évaluation pour améliorer l'impact des expériences à long-terme.

Cependant, force est de constater, d'après les rapports stratégiques sur le développement dans les provinces du Sud (Rapport de la Stratégie Sud 2020, Rapport CESE), que les enjeux du développement de ces provinces appellent à une action publique plus intelligente en matière d'économie sociale et solidaire dans ces régions. L'ESS dispose d'un potentiel important de développement compte-tenu des dynamiques sociales, économiques et environnementales spécifiques de ces provinces.

Dans cette perspective, le chapitre 4 propose de renouveler le cadre stratégique de promotion de l'ESS en élaborant un plaidoyer sur le rôle que peut jouer l'ESS dans le développement durable des provinces du Sud. Au final, ce plaidoyer permettra de décliner des orientations stratégiques qui identifient les principaux champs d'une action plus raisonnée de l'Agence du Sud en matière d'ESS dans ces provinces.

Chapitre 4 Le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud

Afin d'élaborer des orientations stratégiques pour le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud, il sera nécessaire de dresser, dans un premier temps, un état des lieux des enjeux sociaux, économiques et environnementaux de ces régions. Il s'agira de l'objet de la première section de ce chapitre. L'analyse des déterminants démographiques, sociaux, politiques, économiques et environnementaux est fondamentale pour l'identification des domaines d'actions clés en matière de promotion de l'ESS dans les provinces du Sud.

Dans la seconde section, un plaidoyer pour le développement de l'ESS dans le contexte spécifique des provinces du Sud sera développé dans l'objectif de proposer, en troisième section, une définition opérationnelle de l'ESS adaptée aux provinces du Sud et les grandes orientations stratégiques qui découlent de ce Rapport Préliminaire.

Section 1 – Le contexte social, économique et environnemental des provinces du Sud

Dans cette section, après un rappel sur les niveaux de développement humain dans les provinces du Sud, les déterminants créateurs d'une dynamique de développement spécifique dans ces territoires (déterminants culturels, démographiques, sociaux, politiques, économiques et environnementaux) seront étudiés.

Une situation de développement humain contrastée

D'après les principaux indicateurs de développement, les provinces du Sud présentent une situation de développement humain favorable. Depuis leur récupération complète en 1975, elles ont fait l'objet d'une importante intervention de l'Etat en termes d'infrastructures de base et d'équipements publics, permettant ainsi un bon accès aux services sociaux de base (éducation, santé...). L'Etat a d'autre part mis en place un important dispositif d'aides sociales (aides de la promotion sociale et panier hebdomadaire) qui jouent un rôle important dans l'économie régionale. Les aides représentent 5,9% du PIB des trois régions et près de 10 % du PIB des deux régions Laâyoune-Boujdour -Sakia El Hamra (LBSH) et Oued Ed-Dahab-Lagouira (ODL). Les aides sociales et l'accès aux services ont permis à ces régions d'être les moins touchées par la pauvreté et de présenter un indice de développement humain élevé. En 2007, l'Indice de Développement Humain était de 0,71% contre 0,65% au niveau national et le taux de pauvreté était de 6,5% contre 10% au niveau national⁸⁵.

Cependant, des disparités significatives dans les indicateurs de développement entre les provinces appellent à une analyse différenciée des dynamiques du développement. Le taux de pauvreté en milieu rural dans les zones oasiennes et les zones de montagne est trois fois plus élevé que dans les zones sahariennes. Ainsi, le taux de pauvreté de la province d'Assa-Zag et de Tata est respectivement de 10,2% et de 18,2% contre une moyenne de 6,5% pour l'ensemble des provinces du Sud.

⁸⁵ Agence du Sud, Royaume du Maroc ; « Programme de Développement Economique et Social des Provinces du Sud » (Stratégie Sud 2020); et Haut-commissariat au Plan, Royaume du Maroc (2007) ; Carte de la Pauvreté.

Les problématiques de l'enclavement et du manque d'accès aux soins et à l'éducation sont citées comme les raisons principales de ces disparités⁸⁶. Les déficits de développement humain rapportés dans les derniers rapports stratégiques sont: la faiblesse des systèmes éducatifs, de formation et de santé, en particulier pour les régions Guelmim-Es-Semara et Oued-Dahab Lagouira ; le manque de ciblage des aides sociales qui ne permettent pas à certaines populations fragiles de bénéficier de soutien (les aides sociales concernent très peu la région de Guelmim -Es-Semara (GS) : 3,9 % du budget de la Promotion nationale dans les trois régions et 3,8 % du budget du total des aides aux populations des camps⁸⁷); et en matière d'éducation, la persistance de l'abandon scolaire chez les filles, en particulier dans la région de Guelmim-Es-Semara⁸⁸.

Une société composite en mutation

Une population aux composantes multiples

La population des Provinces du Sud totalise 946 000 habitants⁸⁹. Elle a des origines composites : on y trouve des autochtones, caractérisés par le Recensement de la Population par le parler hassanya, qui représentent 25 % de la population totale; des autochtones ne parlant pas le hassanya et parlant plutôt l'amazigh (37%); des populations migrantes venues du nord du pays, les dakhili (27%) ; des populations d'origine sahraouie migrantes venues du Nord du Pays en 1991 pour soutenir la politique référendaire (11%).

Les deux régions Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra (LBSH) et Dakhla-Oued Ed-Dahab-Lagouira (ODL) représentent 46 % de la population du Sud. Dans ces régions, les autochtones parlent tous hassanya (34%), alors que les *dakhili* représentent 42% de la population et la population des camps⁹⁰ représente 24% de la population. La région de Guelmim - Es-Semara qui est à cheval sur les écologies présahariennes et sahariennes rassemble 54% de la population du Sud. La population autochtone non-sahraouie y représente 69% de la population totale ; les sahraouis, 15% ; les *dakhili*, 13% et la population des camps de la ville d'Es-Semara, 3%.

Les sahraouis autochtones ont suivi, depuis quatre décennies, différentes trajectoires sociales qui ont tendu à fissurer leur unité sociologique. Dans un premier temps, la politique mise en place a donné une prééminence aux notables traditionnels dont l'autorité sociale était alors très forte. Ces notables se sont retrouvés à des postes politiques clés, situation qui leur a permis de favoriser l'accès de leur clientèle à des positions privilégiées dans les domaines économique, politique et administratif. De par sa capacité d'intercession et parfois de redistribution via les leviers des politiques publiques d'assistance, cette « notabilité d'intermédiation » continue d'avoir une certaine influence⁹¹. Le chemin d'une grande partie des autres sahraouis autochtones a été celui de l'école. Dès 1975, quelque 6000 jeunes sahraouis ont été envoyés dans des lycées et universités au Nord. D'autres partirent poursuivre leurs études en Espagne. L'intense effort de scolarisation s'est, par la suite, traduit par la formation d'un nombre considérable de sahraouis autochtones. N'appartenant pas aux familles

⁸⁶ Conseil Economique, Social et Environnemental, Royaume du Maroc (2013) ; «Nouveau modèle de Développement pour les Provinces du Sud.

⁸⁷ Voir les calculs dans l'annexe x du rapport

⁸⁸ Conseil Economique, Social et Environnemental, Royaume du Maroc (2013) ; *op.cit.*

⁸⁹ Voir les calculs dans l'annexe x du rapport

⁹⁰ Le camp Al Wahda près de Laâyoune par exemple, où sont venus s'installer les populations migrantes du Nord dans le cadre de la politique référendaire.

⁹¹ Conseil Economique, Social et Environnemental, Royaume du Maroc (2013) ; *op.cit.*

dominantes, ils n'ont obtenu que quelques postes dans la fonction publique, devenant pour une partie d'entre eux des diplômés chômeurs. Les sahraouis les plus vulnérables ont bénéficié des aides sociales⁹².

Les populations sahraouies établies dans les villes du Sud en 1991 pour soutenir la politique référendaire ont un héritage culturel diversifié. L'héritage sahraoui le plus fort est celui des tribus pastorales venues des provinces de Tan-Tan et de Guelmim qui constituent la plus grande partie des populations des camps Al Wahda. Depuis leur installation, ils ont été soutenus par des aides sociales. Les populations des camps se sont souvent engagées dans des emplois que les sahraouis d'origine, encore marqués par la culture nomade *beidane*, se refusaient à assumer.

La troisième composante de la population, désormais intégrée dans le paysage démographique, est celle des marocains du nord établis depuis maintenant une bonne génération. On la désigne sous le nom de *dakhili*. Elle n'a pas accès aux aides sociales, bien qu'incluant des strates vulnérables, notamment chez les jeunes. C'est dans cette catégorie que l'on trouve les fonctionnaires, les enseignants, les commerçants et des hommes d'affaires attirés par les conditions fiscales des provinces du sud⁹³.

Enfin, la politique sociale dans les provinces du Sud depuis 1975 semble avoir été dominée par des courants opposés. Elle s'est, à la fois, dirigée vers une intégration, manifestée par l'appel à l'émigration du nord et par la politique scolaire des premières années, et vers une division entre les segments, sahraouis autochtones opposés aux sahraouis immigrés, notables opposés aux sahraouis autochtones d'origine modeste, *dakhili* opposés aux sahraoui, etc. Les divisions sociopolitiques ont sans nul doute laissé des traces, mais l'évolution sociale semble créer une nouvelle réalité qui pourra dépasser ces clivages. On ne peut plus concevoir d'évolution future de ces régions sans prendre en compte cette forte identité. Mais il convient de la replacer dans son contexte géopolitique pour la dégager d'une part idéologique centrifuge et la mobiliser au profit du renforcement d'une identité régionale, à la fois autocentrée et bien articulée aux composantes nationales.

⁹² Entretiens lors des visites de terrain de l'Association Targa.

⁹³ Entretiens lors des visites de terrain de l'Association Targa.

L'héritage tribal

La tribu persiste en tant que référent historique et en tant que réalité vivante et actuelle. C'est un marqueur d'identité, une source de légitimité et un moyen de revendication qui concerne essentiellement les populations d'origine sahraouie. L'esprit tribal se perpétue et se renouvelle en s'alimentant des événements passés et actuels auxquels ont participé ou participent les membres de la tribu. Dans toute rencontre, après avoir décliné son identité sahraouie, l'homme des provinces du Sud affirme son identité tribale. L'appel au référent tribal est quasi quotidien et il y aurait une sorte de controverse sur la désignation de la tribu hégémonique. Ainsi, et tandis que l'appartenance tribale distingue et classe les tribus les unes par rapport aux autres, l'appartenance à l'entité sahraouie souligne leur unité.

Dans le paysage social actuel, la tribu est une réalité sociale encore incontournable. Sa complexité rend d'autant plus difficile son intégration à des politiques sociales « descendantes ». Chacun de ces réseaux a ses propres hiérarchies et ses systèmes de clientèle et certains mécanismes de redistribution d'avantages. Ces constellations ont souvent une référence territoriale, celle du point d'attache de la tribu ou de la fraction mais elles se manifestent, en fait, que comme une sorte de territorialisation virtuelle, qui définit les identités d'appartenance des individus. Ce réseau tribal, articulé à des intérêts divers, est dominé par des inégalités sociales mais il recèle, en même temps, un potentiel de solidarités décentralisées. Mais cette dimension tribale, qui ne concerne que les sahraouis, tend à se confondre avec d'autres dynamiques de sociabilité urbaine, ce qui tend à en redimensionner l'importance sociologique⁹⁴.

Une forte urbanité

La population des régions LBSH et ODL et des provinces de Tan-Tan et Es-Semara est en majorité urbaine. Cinq villes totalisent quelque 410 000 habitants, soit 92 % de la population de ces régions et provinces sahariennes. Laâyoune (250 000 hab.) concentre 62 % de la population urbaine. Dans les provinces présahariennes de la région de Guelmim - Es-Semara (Guelmim, Assa-Zag, Tata), la population rurale est plus importante et représente 46 % de la population totale. Cependant, la ville de Guelmim dépasse les 120 000 habitants et celle de Tata compte plus de 40 000 habitants.

Le cœur culturel et identitaire de ces régions est incontestablement resté rattaché à l'héritage d'une société et d'une culture sahraouie. Mais l'urbanisation et les afflux de populations d'autres origines ont considérablement modifié le paysage social. Le paysage actuel est le résultat complexe des effets des premières politiques conduites dans ces régions depuis 1975, de l'injection de ressources financières, des transformations endogènes qu'a connues la société urbaine du fait de l'éducation et de la diversité des groupes de population.

La société urbanisée qui s'est créée en quatre décennies, n'est pas encore structurée dans un système social de type urbain cohérent. La géographie urbaine de Laâyoune par exemple, la plus grande ville, tend à se structurer selon des critères sociodémographiques et socioéconomiques. Les traits généraux de l'urbanité sont certes présents et observables (infrastructures urbaines, attributs d'un mode de vie de type urbain) mais cette

⁹⁴ Entretiens lors des visites de terrain de l'Association Targa.

urbanité est encore en transition. Cette complexité a en particulier produit des contradictions sociales qui posent aujourd'hui les problèmes identitaires et des défis de l'emploi dans des termes nouveaux.

Les transformations internes de la société urbaine ont aussi créé des aspirations fortes pour une société qui aurait d'autres fondements. Dans l'évolution des provinces du Sud, il ne fait pas de doute que le centre de gravité de l'évolution sociale se situe à Laâyoune qui rassemble plus de la moitié de la population totale des régions LBSH et ODL. Le fait majeur de cette évolution est sans nul doute la sociabilité de la nouvelle génération (jeunes de moins de 30 ans). Cette génération, d'origine diverse, est née dans les villes. Ces jeunes n'ont jamais connu la culture de la *badiyya*, pas plus que les régions du nord d'où viennent certains de leurs parents. Malgré des origines socioculturelles différentes, ils se fréquentent dans les écoles, dans les lieux de rassemblement social, dont cet étonnant *paseo* qui, chaque soir, occupe un trottoir de l'avenue principale de Laâyoune ainsi que la place du Palais des Congrès. Ces jeunes partagent les mêmes images de la société de l'Internet et des réseaux sociaux, de la musique et des spectacles. Ils partagent aussi les mêmes problèmes de la difficile accession à l'emploi et de la création d'un ménage économiquement viable⁹⁵.

La dimension politique

Les populations de moins de 30 ans sont certes mieux formées mais, qu'elles aient ou non des attaches tribales, elles ont un accès limité à la mobilité sociale, et elles constituent une génération sans repères sociaux nets et porteurs d'intégration. Pour certains de ces jeunes, ces repères ont une dimension idéologique et, par un mécanisme compensatoire, ils sont sur-politisés. Pour beaucoup d'autres, qui vivent dans la pauvreté, le seul repère est celui de l'exclusion. Cette génération, d'origine diverse, n'a qu'une image limitée de son histoire et la perception de son identité sociohistorique est loin d'être claire. Sa vision du futur est bornée par l'expérience de son vécu et de sa socialisation et il est certain que les horizons en sont limités.

Ces jeunes qui sont naturellement portés à la contestation et la protestation s'interrogent sur le futur et il est significatif qu'une partie d'entre eux se soit retrouvée dans des mouvements à connotation sécessionniste qui expriment avant tout une contestation sociale contre les inégalités produites par les politiques passées et actuelles, et surtout, comme ailleurs, contre la « *hogra* » et le « *fassad* ». Le système de représentation centralisé mis en place pour mitiger les effets politiques des mouvements sécessionnistes est en manque d'inclusion politique et n'est pas calibré pour intégrer les jeunes et la société civile aux processus de prise de décision et à la vie citoyenne⁹⁶.

Une économie forte mais peu diversifiée et reposant sur la dépense publique

Le PIB des trois régions était de 33,2 milliards de Dhs en 2010. Le PIB par habitant des provinces du Sud est supérieur de 41% à la moyenne nationale. Cependant, l'économie régionale se limite à quelques secteurs productifs et repose essentiellement sur la dépense publique. L'activité économique productive, mise à part l'administration publique, s'articule principalement autour des secteurs de la pêche, des activités extractives, du commerce et des BTP, avec une contribution minime des secteurs de l'agriculture, du tourisme, des industries

⁹⁵ Entretiens lors des visites de terrain de l'Association Targa.

⁹⁶ Entretiens lors des visites de terrain de l'Association Targa.

de transformation (produits de la mer, etc.). Elle reste ainsi centrée sur le secteur primaire et n'est que très peu orientée vers les activités de transformation à haute valeur ajoutée. Un profil des principaux secteurs d'activités économiques des provinces du Sud est élaboré dans le tableau ci-dessous

Tableau 6 : Les principaux secteurs d'activités économiques dans les provinces du Sud

Pêche et transformation des produits de la mer	Le secteur de la pêche et de la transformation des produits de la mer (TPM) est le premier pourvoyeur d'emplois (74 000 personnes) dont 95 % dans l'activité pêche et 5% dans les activités de TPM. Il est également le premier secteur à l'exportation (50%), et le troisième pour l'investissement (16%). La pêche et TPM représentent à elles seules 17% du PIB et 31% des emplois. Cependant, ce secteur demeure peu intégré au long de la chaîne de valeur et l'activité est trop focalisée sur l'amont (capture) à faible valeur ajoutée. Le manque des infrastructures portuaires et d'installations de transformation ne permettent pas une meilleure valorisation des produits, qui sont commercialisés, le plus souvent, à l'état brut.
Bâtiment et Travaux Publics (BTP) et Commerce	Les secteurs du commerce et des BTP représentaient 36% du PIB en 2007. Les services marchands et les BTP représentaient respectivement 21% et 12% des emplois en 2007. Cependant, ces secteurs demeurent très dépendants des investissements publics (marchés publics et aides publiques).
Activités extractives	Les activités extractives sont concentrées autour du gisement de phosphate de Boucraa et de l'unité de traitement et d'exportation des produits phosphatiers à Laâyoune El Marsa. Le secteur représentait en 2007 6% du PIB et 1% de l'emploi.
Agriculture	Le secteur agricole contribue à plus de 7% du PIB régional (au niveau national, l'agriculture contribue au PIB à hauteur de 14%). Il est néanmoins pourvoyeur de ressources pour 75000 à 100000 personnes (soit 10% de la population) vivant exclusivement de l'agriculture, en particulier dans la région de Guelmim. Dans cette région, l'agriculture est traditionnelle, variée et orientée vers la subsistance. La région de Laâyoune est exclusivement dédiée à l'élevage camelin et à l'aviculture, alors que la région de Dakhla se caractérise par une agriculture intensive à haute valeur ajoutée, orientée vers l'exportation et complétée par des activités d'élevage. De manière générale, le secteur souffre d'un manque de structuration des acteurs, des filières à vocation sociale (camelin, cactus, agriculture oasienne, produits du terroir) et de l'inadaptation des circuits de distribution/commercialisation qui constitue un enjeu majeur de développement de l'agriculture régionale (marché local, national et international).
Tourisme	Le secteur du tourisme, encore embryonnaire et peu diversifié (tourisme balnéaire, tourisme sportif, tourisme des ksours, tourisme rural) serait amené à se développer surtout dans la ville de Dakhla et Laâyoune et les oasis des provinces de Guelmim et Assa. De nombreux sites naturels et culturels peuvent constituer les noyaux d'une offre attractive.

Dans les provinces du sud, l'Etat est le premier acteur économique et le premier investisseur. Il contribue au PIB de ces provinces à plus de 54%, dont 43% en direct (33% pour l'Etat et 10% pour les entreprises publiques) et 11% en indirect (PIB induit par l'investissement public). Les provinces du sud occupent la 3^{ème} place comme bénéficiaire d'investissement public annuel (1,5 fois la moyenne nationale)⁹⁷. Ainsi, l'investissement public annuel atteint 5 milliards Dhs et s'établit à 5 500 Dhs par habitant, soit 31% de plus que la moyenne nationale (4 200 Dhs)⁹⁸. L'administration publique représente 25% de l'emploi (2^{ème} employeur après la pêche et contribue à 48% des revenus de la région).

D'autre part, l'économie des provinces du sud est marquée par une faible dynamique d'investissement privé (il est estimé à 3-4 milliards de Dhs). Malgré les nombreuses mesures incitatives, les provinces du Sud ne sont pas suffisamment attractives pour les investisseurs. La contribution des investisseurs locaux est majoritaire (à 60-65%), tandis que les investisseurs nationaux représentent 30 à 35% et les investisseurs internationaux 10 à 15%. Le nombre des entreprises est estimé à 42 000, dont 29% sont des PME générant 70% du PIB et 55% des emplois. Le reste du tissu économique est composé de TPE (70%), opérant le plus souvent dans le secteur informel et générant 38% des emplois. Les entreprises de grande taille ne dépassent pas 1%⁹⁹. Plusieurs facteurs structurels expliquent ce manque d'attractivité. Certains sont communs à toutes les régions du pays, tandis que d'autres sont spécifiques aux provinces du sud. On peut résumer les principaux freins à l'investissement privé dans les points suivants :

- Problèmes liés à la situation du foncier public et au régime d'immatriculation foncière: lourdeurs des procédures administratives, spéculation élevée, forte pression sur le foncier titré, etc. ;
- Manque de visibilité quant au régime fiscal appliqué. Le régime d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée est partiel. Dans les deux régions LBSH, ODL et dans certaines provinces de la région GS (Assa, Tan-Tan, Es-Semara), il existe une exemption de facto de toute fiscalité depuis le discours royal de 1981. Ainsi, dans la pratique, aucun impôt n'est appliqué dans ces régions (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA, autres taxes comme la taxe d'apprentissage). L'administration fiscale dans ces régions est quasi-inexistante et les entreprises n'ont pas d'identifiants fiscaux et de patentes¹⁰⁰.
- Le sous-équipement des provinces du sud en matière judiciaire, qui ne disposent ni de tribunaux de commerce (elles sont rattachées à celui d'Agadir), ni de tribunaux administratifs, est un véritable frein pour l'attractivité de ces provinces ;
- Le déficit d'information et manque de transparence sur les conditions et les critères d'accès aux ressources naturelles (exemple : octroi et attribution des licences de pêche).
- Difficultés d'accès au financement pour les PME, particulièrement en phase de démarrage et absence d'une politique coordonnée d'appui à la création d'entreprises et d'accompagnement post-crédation.

⁹⁷ Agence du Sud, Royaume du Maroc ; « Programme de Développement Economique et Social des Provinces du Sud » (Stratégie Sud 2020)

⁹⁸ Conseil Economique, Social et Environnemental, Royaume du Maroc (2013) ; *op.cit.*

⁹⁹ Conseil Economique, Social et Environnemental, Royaume du Maroc (2013) ; *op.cit.*

¹⁰⁰ Sur le reste du territoire, les sociétés et entreprises de droit privé sont soumises principalement à deux impôts : l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le manque d'emploi pour les jeunes

Malgré un développement humain élevé, des investissements publics forts et l'absence de fiscalité, les opportunités d'emploi manquent. Le taux d'activité moyen enregistré dans les trois régions du Sud en 2011 est de 42,15%, contre 49,2% au niveau national¹⁰¹. Le taux d'emploi, qui fait le rapport entre les personnes ayant un emploi et la population en âge de travailler, est plus révélateur : on observe un taux d'emploi de 35,8 % dans les trois régions du Sud contre une moyenne nationale de 44,8% en 2011. Le ratio population employée/population en âge de travailler dans les régions du Sud est par conséquent particulièrement faible par rapport aux autres régions du Maroc. Les écarts entre les taux de chômage régionaux et nationaux chez les jeunes confortent cette analyse en révélant des valeurs particulièrement élevés : 31,8% des jeunes actifs sont au chômage dans les régions LBSH et ODL et 41,4 % dans la région de Guelmim - Es-Semara, contre une moyenne nationale de 17,9 % en 2011. D'autre part, il est aussi possible d'observer que dans les trois régions du Sud, le taux de chômage des groupes de populations sahraouis est plus élevé que parmi les groupes de populations *dakhili*. Ainsi, le taux de chômage des populations sahraouies dans les régions LBSH et DOL atteint 31%.

Comme dans les autres régions du Maroc, le taux de chômage dans les Provinces du Sud est plus élevé pour les actifs ayant des niveaux de formation moyens et supérieurs (31 % des diplômés du secondaire et du supérieur au chômage contre 6,1 % des sans diplômes dans les trois régions). Mais il est important de nuancer ces données avec une analyse au niveau national. Dans toutes les régions du Maroc, les effectifs du chômage désagregés par niveau d'éducation montrent que 63 % des chômeurs de la tranche 15-24 ans et 39 % des chômeurs de la tranche 25 -34 ans ont un niveau d'éducation fondamental (niveau primaire). Ainsi, si la *probabilité* d'être au chômage est supérieure chez les personnes avec un niveau d'éducation moyen et supérieur; *l'effectif* des chômeurs avec un niveau d'éducation fondamental est plus important au Maroc. Il est important de rappeler cette nuance car les mesures de promotion de l'emploi, qui tendent à être politisées, oublient souvent la majeure partie des chômeurs « invisibles » politiquement : les chômeurs avec un faible niveau d'éducation. D'autre part, un autre indicateur à relever pour démontrer l'importance de l'inactivité chez les jeunes est le taux de la population jeune hors milieu scolaire (non scolarisés ou déscolarisés) et hors du marché du travail. Au niveau national, une enquête de la Banque Mondiale sur la participation et les opportunités des jeunes au Maroc (2010) montre que près de la moitié des jeunes entre 15 et 29 ans ne sont pas scolarisés et ne font pas partie de la population active. On peut en déduire des pourcentages similaires pour les Provinces du Sud.

Au final, le taux de féminisation de la population active (rapport entre le nombre de femmes actives et d'hommes actifs) est de 8,9 % dans les régions LBSH et ODL et de 18 % dans la région de Guelmim – Es-Semara contre une moyenne nationale de 26,3 %. Malgré ces statistiques, la femme est réputée être un maillon essentiel de l'activité économique dans les zones de LBSH et ODL et dans les provinces d'Es-Semara. Les femmes sont actives dans le tissu associatif et coopératif et dans les activités de commerce : elles sont souvent citées comme le « pilote » de la famille *hassani*. Dans les provinces présahariennes de la région de Guelmim- Es-Semara, l'élément culturel hassani est moins déterminant, et ce n'est qu'à partir du milieu des années 2000 que l'on a vu les femmes intégrer certains secteurs d'activités (emploi public par exemple).

¹⁰¹ Voir Annexe 1 pour les détails et sources des statistiques sur l'emploi dans les provinces du Sud.

Tableau 7 : Emploi et chômage dans les provinces du Sud

Indicateurs	Régions LBSH-DOL	Région Guelmim Es Smara	Total trois régions
Taux d'emploi (population active occupée/population totale de plus de 15 ans)	38,6 %	33,0 %	35,8 %
Taux de féminisation de l'emploi	8,9 %	18,0 %	13,4 %
Taux de chômage	14,3 %	16,0 %	15,1 %
Taux de chômage des 15-24 ans	31,8 %	41,4 %	36,6 %
Taux de chômage des diplômés de l'enseignement supérieur	25,5 %	36,4 %	31,0 %

Sources : voir détail et tableau en Annexe 1

Un environnement et des richesses naturelles spécifiques

Les provinces du sud figurent parmi les déserts les plus arides de la planète, avec des ressources limitées (faibles réserves en eau, terres arables réduites...). L'urbanisation rapide de ces provinces, qui ne prend pas toujours en compte les contraintes du milieu, combinée à l'aridité, amplifie la vulnérabilité écologique de la région et pose la question de la protection de son écosystème fragile. Plus encore que dans les autres régions du Maroc, tout projet de développement économique dans ces provinces doit prendre en considération les impératifs d'une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, tout particulièrement la lutte contre la désertification, les ressources hydriques, les oasis, les parcours et l'écosystème marin.

La lutte contre la désertification. Les infrastructures des provinces du Sud et son écosystème sont sous la menace de la désertification. Ce risque doit être pris en compte et implique toute une série de mesures : création de ceintures vertes autour des villes, fixation des dunes, sensibilisation de la population, etc.

Les ressources hydriques. Le climat de la région est aride, les précipitations sont très faibles et irrégulières. Le total annuel de précipitations reste inférieur à 60 mm¹⁰². Les ressources en eau de surface sont très limitées et les eaux souterraines constituent l'essentiel des ressources hydriques des provinces du sud. La rareté des précipitations fait que la recharge des nappes est limitée. Il est nécessaire de contrôler le pompage des nappes fossiles et les pompages en amont des oasis qui risquent de les désertifier. La grande alternative est celle du dessalement de l'eau de mer, bien qu'elle reste encore très coûteuse. A cet effet, et dans le cadre de la stratégie nationale de l'eau, il est prévu de créer une usine de dessalement à Laâyoune¹⁰³.

Les ressources halieutiques. Les ressources halieutiques sont au centre des questions environnementales dans les provinces du Sud. La durabilité de cette ressource est remise en question par les options économiques

¹⁰² Site Internet de l'Agence du bassin hydraulique de Sakia el Hamra et Oued Ed-Dahab (consulté en Septembre 2014). URL : <http://www.abhshod.ma/donnees-techniques.php>

¹⁰³ A. Ziyad (2009) ; « Gestion des ressources en eau au Maroc : bilan et perspectives », Revue HTE N°142, Mars - Juin 2009, <http://www.anafide.org/doc/HTE%20142/142-6.pdf>

sectorielles fortement orientées vers la pêche et la transformation des produits de la mer. Les ressources halieutiques sont réputées être peu exploitées mais elles indiquent en réalité des indicateurs faibles en particulier pour certaines espèces (chinchards et maquereaux espagnols par exemple).

L'écosystème oasien. Les oasis constituent les rares espaces agricoles et forestiers des provinces sahariennes et sont dotées d'une biodiversité riche. Elles se concentrent dans les espaces présahariens et elles sont quasiment absentes des provinces écologiquement sahariennes. Elles constituent par ailleurs une barrière naturelle à l'avancée du désert. Ces oasis sont aujourd'hui très dégradées. Les savants systèmes qui permettaient d'utiliser au mieux les ressources ne fonctionnent plus, faute de paysans oasiens. Les productions, souvent mal entretenues, tendent à se limiter au palmier, à la luzerne, à quelques légumes et produits de niche, comme le henné. Les plans agricoles proposent de revaloriser ces espaces de production en modernisant l'irrigation, à travers l'introduction du système d'irrigation de goutte à goutte, et en centrant la production sur des produits à haute valeur ajoutée. Mais l'un des points faibles de ces programmes réside dans le déficit de jeunes agriculteurs pouvant espérer des revenus valables de leur travail. Les travailleurs oasiens, qui sont encore en activité, sont âgés et ont peu de repreneurs.

Les parcours. Les espaces sylvo-pastoraux sont une ressource naturelle importante de l'espace saharien. Elles sont une ressource pour les activités pastorales et sont au cœur du mode de vie traditionnel bédouin. Il existait autrefois des modes de gestion qui tendaient à répartir les troupeaux selon les ressources de l'année. Dans ce mode de gestion ancien, les territoires pastoraux des provinces du Sud sont théoriquement partagés entre les tribus. Les parcours autour d'Oued Ed-Dahab sont dominés par les O. Dlim. Ceux de Boujdour sont marqués par la forte présence des Laaroussiyin et O. Tidrarine. Dans les parcours de Sakia Hamra les Tekna et les R'guibat cohabitent. Les R'guibat prédominent dans les parcours de Es-Smara. La population sahraouie autochtone demeure très attachée à son mode de production pastoral et au mode de vie bédouin (culture de la badiyya) qu'elle entretient par divers moyens. Cependant, la gestion des parcours ne répond plus à ces distributions prévues dans les droits d'usages traditionnels. Ces espaces subissent aujourd'hui une forte pression.

Synthèse

Les provinces du Sud ne sont pas intégrées dans une dynamique homogène de développement humain. Les modes d'intervention de l'Etat, spécifiques aux provinces de Laâyoune, Boujdour, Es-Semara, Oued Ed-Dahab et Aousserd, ont permis une élévation significative du niveau de vie et de l'accès aux services sociaux. Cependant, l'urbanité croissante, combinée aux trajectoires sociales différenciées des groupes qui composent la population de ces provinces et au défi de l'emploi des jeunes, posent des problématiques sociales en des termes nouveaux : manque de cohésion sociale, inégalités spatiales, communautarisme et tensions politiques avec les pouvoirs en place. D'un autre côté, le développement humain dans les provinces de Guelmim, Assa-Zag, Tata, Tan-Tan et Tarfaya est caractérisé par des déficits sociaux dans les zones de montagnes et oasiennes, par un manque d'accès aux infrastructures de soin et à l'éducation et par des indicateurs de développement encore faibles. Néanmoins, les principaux enjeux sociaux du milieu urbain dans le Sud restent similaires d'une province à l'autre.

Les enjeux économiques, quant à eux, s'articulent avec plus d'homogénéité dans les trois régions: une économie basée en majorité sur les secteurs primaires (phosphate, pêche et, de façon plus marginale, l'agriculture) avec une valeur ajoutée faible pour les produits commercialisés ; un manque d'investissement privé et d'initiative privée dus au manque de visibilité juridique (foncier, fiscal, manque de tribunaux commerciaux) ; une dépendance des secteurs d'activités économiques (commerce, BTP) et des revenus des ménages (emploi public et aides sociales) trop importante vis-à-vis de l'Etat, en particulier dans les provinces de Laâyoune, Boujdour, Es-Semara, Oued Ed-Dahab et Aousserd ; et un manque d'opportunités d'emploi pour les jeunes et les femmes, qui se manifeste en particulier dans le milieu urbain.

Enfin, les enjeux environnementaux dans les provinces du Sud sont fortement liés, d'une part, aux caractéristiques physiques spécifiques des milieux naturels sahariens et présahariens et, d'autre part, à la gestion des ressources naturelles existantes.

...

L'élaboration d'un état des lieux de la situation socio-économique des provinces du Sud est fondamentale pour étudier dans quelle mesure l'économie sociale et solidaire peut contribuer à un développement économique et social de ces régions, et plus généralement, à un changement positif durable. Dans une approche de plaidoyer, la section suivante aura pour objet d'analyser la valeur ajoutée de l'ESS à la lumière des défis et des opportunités des dynamiques de développement des provinces du Sud. Enfin, les orientations stratégiques qui découlent de ces analyses seront présentées en fin de rapport.

Section 2 - Un plaidoyer pour le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud

Le plaidoyer pour le développement de l'ESS dans les provinces du Sud sera élaboré à l'aide d'une analyse de la *contribution potentielle* du secteur aux dynamiques de développement des provinces du Sud. Trois contributions principales d'une ESS renforcée pour le développement durable dans les provinces du Sud se dégagent : i) le rôle de l'ESS dans la dynamisation du tissu économique et la création d'emploi ; ii) la valeur ajoutée de l'ESS dans la promotion de la solidarité, de l'inclusion sociale et de la participation citoyenne ; et iii) la contribution de l'ESS dans la gestion durable de l'environnement.

La dynamisation du tissu économique et la création d'emploi

L'économie des régions du Sud se singularise du reste du Maroc par un certain nombre d'éléments structurels particuliers. Dans la région LBSH et ODL, l'économie repose essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles et très peu sur la productivité et la valeur ajoutée des compétences et des opportunités locales. Le secteur de la pêche est le premier employeur mais ses activités se concentrent en majorité dans la capture et peu dans la transformation des produits de la mer. Les secteurs du commerce et des BTP, sont des employeurs importants et constituent une part importante du PIB. Cependant, ces secteurs sont peu productifs et leur

valeur ajoutée reste minime: ils dépendent des revenus des ménages artificiellement élevés (dépenses de consommation des salariés de l'administration publique par exemple) et des dépenses du secteur public (marchés publics pour les BTP et services marchands). Dans les provinces de Guelmim, Assa-Zag et Tata, la structure de l'économie ressemble plus aux régions rurales du Maroc : les revenus sont majoritairement issus de l'agriculture, avec quelques revenus issus du tourisme rural et d'autres activités saisonnières.

Dans l'ensemble des provinces du Sud, une action coordonnée de promotion de l'ESS peut contribuer à renforcer le tissu économique local et intégrer les activités économiques dans des chaînes de valeur créatrices de richesses et d'emploi. Les activités de transformation des produits de la mer et des produits agricoles à haute valeur ajoutée peuvent être opérées dans le cadre de coopératives de producteurs par exemple. En effet, les acteurs de l'ESS, tout en créant de l'emploi et des richesses, ont le potentiel d'être au centre d'une stratégie d'élévation dans les chaînes de valeur et de compétitivité. Les initiatives coopératives et les acteurs de l'ESS ont démontré leur capacités d'innovation, d'économie d'échelle et d'intégration dans les chaînes de valeur à l'aide du cadre que ceux-ci peuvent garantir : échange des savoirs et technologies grâce à la place importante accordée à l'humain et à l'engagement social des entrepreneurs (innovation par le clustering), solidarités, coopération renforcée entre les acteurs économiques et mise en réseau (approvisionnement commun, marchés communs). D'autre part, les acteurs de l'ESS, grâce à leur capacité de mise en réseau, ont le potentiel d'assurer une offre de service logistique et de produits intermédiaires au sein des activités de transformation dans les provinces du Sud.

Les acteurs de l'ESS (associations, coopératives, entreprises sociales) ont aussi démontré le rôle qu'ils peuvent jouer dans le développement du secteur du tourisme et de l'éco-tourisme. Leur valeur ajoutée réside en particulier dans leur capacité de mise en réseau et d'intégration de nombreuses petites unités touristiques dont l'unicité, la place de l'humain et l'authenticité représentent des forces qui garantissent une compétitivité face au tourisme de grande échelle. En effet, les acteurs de l'ESS sont les mieux placés pour développer un tourisme de découverte du patrimoine et de la culture locale et le tourisme solidaire.

De façon similaire, le développement de l'artisanat local et la valorisation du patrimoine culturel des provinces du Sud se fonde nécessairement sur la promotion des acteurs de l'ESS opérant dans ce secteur. L'ESS accorde une place importante au développement des capacités humaines des membres et des capacités organisationnelles des structures engagés dans la production, à la mise en réseau et à l'échange des savoirs. L'échange et la transmission des savoirs artisanaux authentiques, la coopération renforcée entre les artisans et la mise en réseau de ceux-ci a le potentiel d'assurer une meilleure compétitivité des produits, une promotion de l'innovation et une commercialisation dans les marchés à haute valeur ajoutée (marchés nationaux et internationaux, commerce équitable).

L'ESS dispose aussi d'une valeur ajoutée économique et sociale importante dans le développement du secteur des BTP et des industries d'extraction des ressources naturelles (pêche, phosphates). En effet, la force des acteurs de l'ESS dans ces secteurs réside dans leur capacité de création d'emploi et de redistribution des fruits de la croissance avec plus de transparence. Les objectifs sociaux et le fonctionnement interne participatif propre aux acteurs de l'ESS garantissent une meilleure redistribution des revenus. Dans le cadre d'un

changement de modèle de politique sociale, qui appelle à moins de transferts directs et à plus de dépenses publiques productives focalisées sur les effets multiplicateurs, le renforcement des activités des acteurs de l'ESS dans les secteurs des industries d'extraction et dans les BTP s'avère important. Enfin, il n'est pas inutile de rappeler qu'une redistribution plus raisonnée des dépenses publiques dans ces secteurs a le potentiel de contribuer significativement à la stabilité de la demande intérieure et, par conséquent, au dynamisme du secteur des services marchands.

Pour finir, la diversification de l'économie à des secteurs peu développés dans ces provinces peut être dynamisée à l'aide des acteurs de l'ESS. Cette diversification concerne, pour les acteurs de l'ESS, le secteur des services en particulier. Les acteurs de l'ESS, de par leur forme d'organisation et leur approche de proximité, peuvent assurer des services liés à l'éducation, la formation, la recherche, la logistique et le renforcement des capacités qui sont encore peu développés dans ces provinces. De plus, comme dans les autres régions du Maroc, les acteurs de l'ESS sont des organisations privilégiées pour le développement des services sociaux marchands et non marchands de proximité (enfance, santé, personnes handicapées, renforcement des capacités, développement rural). Ainsi, la capacité de création de richesses et d'emplois du secteur des services dans le milieu urbain et rural des provinces du Sud ne doit pas être négligée. Les services à la personne, aux entreprises et aux autres organisations contribuent au bien-être de tous mais sont aussi au centre d'une dynamique de développement économique.

La promotion de la solidarité, l'inclusion sociale et la participation citoyenne

L'urbanité croissante, combinée aux déficits d'inclusion sociale et de participation citoyenne dans les villes comme Laâyoune, sont des défis auxquels les initiatives sociales et solidaires locales peuvent répondre, car celles-ci sont productrices de lien social, d'espaces de vie publique et d'emploi.

L'économie sociale et solidaire peut jouer un rôle important dans le contexte social fragmenté des milieux urbains des provinces du Sud. À travers ses principes de travail collectif et de participation, l'ESS est créatrice de ciment social. Elle peut, comme c'est le cas dans les autres régions, être au centre de dispositifs d'intégration de certains groupes de populations vulnérables et/ou marginalisés (enfants des rues, populations pauvres). Il est démontré que les associations de développement local ont une valeur ajoutée importante pour organiser la solidarité collective dans les espaces urbains.

De plus, de nouveaux espaces d'échanges et un nouveau lieu de vie pour la population urbaine des provinces du Sud peuvent être aménagés dans le cadre de l'économie sociale et solidaire car les initiatives sociales et solidaires locales se développent dans le but de répondre à des besoins sociaux de proximité. Par exemple, au sein des associations culturelles et sportives, les jeunes peuvent échanger pour construire ensemble des projets communs créateurs de liens sociaux. Il est donc important d'accompagner les initiatives locales pour favoriser le développement d'une société urbaine plus solidaire et mieux intégrée.

Les jeunes des villes sont en manque d'inclusion sociale et politique. Ceux-ci cherchent à disposer de moyens réels pour construire collectivement leur futur et de participer à la gouvernance. Dans ce cadre, l'économie sociale et solidaire peut avoir une importance clé. Les associations de citoyenneté et de développement

constituent les fondements d'une gouvernance plus inclusive et participative, lorsque celles-ci sont porteuses de réelles initiatives citoyennes locales et ne sont pas de simples bénéficiaires des fonds publics.

Enfin, les acteurs de l'ESS, en particulier les associations de développement, ont démontré leur capacité de répondre aux besoins sociaux des populations rurales grâce à leur proximité et leur écoute au quotidien. Dans la mesure où un appui et un accompagnement adapté est garanti, les acteurs locaux de l'ESS peuvent jouer un rôle primordial pour amorcer des dynamiques positives de développement humain dans les milieux ruraux des provinces de Guelmim, Assa-Zag et Tata: santé, éducation, formation, etc.

La gestion durable de l'environnement

Dans les provinces du Sud, la spécificité de l'environnement et des ressources fait appel à la nécessité de mettre en place de nouvelles formes de gestion susceptibles de les préserver, de les valoriser et de générer des revenus au profit des populations de ces régions. Les populations doivent être associées et sensibilisées à ces formes renouvelées de gestion des ressources. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire offrent un cadre privilégié dans lequel des formes durables de gestion participative des ressources et de protection de l'environnement peuvent prendre place. Lorsqu'un accompagnement adéquat est garanti, les associations, les coopératives et les entreprises sociales locales peuvent jouer un rôle d'encadrement et de dynamisation des activités de promotion de l'environnement et d'utilisation durable des ressources.

Pour l'écosystème oasien, l'une des options serait de ne pas considérer les oasis comme des espaces économiques pouvant entrer en concurrence avec les exploitations modernes, notamment les serres qui s'établissent en amont des palmeraies. Les oasis, même en se concentrant sur des produits à haute valeur ajoutée, ont peu de chances de devenir des espaces économiques compétitifs. Néanmoins, ces espaces naturels ont une autre valeur qui pourrait justifier des programmes de rénovation, c'est leur valeur patrimoniale, aussi bien en termes de systèmes de production uniques qu'en termes de biodiversité et d'héritage culturel. Cette valeur patrimoniale nous renvoie à un concept de l'oasis comme patrimoine, comme système à protéger et à faire fonctionner, non pas en vue d'une productivité maximale mais en termes de production durable en rapport avec les ressources en eau. Il s'agirait, alors, d'une agriculture paysagère et patrimoniale qui serait développée dans toutes les oasis menacées et dont la raison d'être serait d'éviter la disparition de ces uniques écosystèmes. Ce concept s'installe de plus en plus dans les politiques environnementales. Elle signifie que le maintien d'un paysage, d'un écosystème a une réelle valeur dont le coût d'entretien doit être payé par la société qui bénéficie de ce patrimoine, à commencer par le tourisme, secteur susceptible d'attirer les jeunes générations. Les initiatives touristiques solidaires locales, portées par des acteurs locaux de l'ESS, visitées dans le cadre du Programme POS montrent qu'elles pourraient jouer ce rôle de jardinage des oasis dans des modalités qui restent à définir. La viabilité de leur entreprise dépend de la viabilité des Oasis.

En ce qui concerne les parcours, l'option serait de rationaliser leur usage. L'usage des parcours dépend des solidarités décentralisées qui reposent sur les filiations tribales mais aussi sur des relations instrumentales plus modernes. La promotion des acteurs de l'ESS (coopératives, associations, entrepreneurs sociaux) dans le

secteur de l'élevage camelin et caprin, permettrait d'établir plus de transparence et de rationalité dans la gestion de cette ressource. En effet, les parcours Sahariens subissent aujourd'hui une forte pression et leur préservation n'est pas assurée, menaçant à long terme les activités d'élevage et la productivité du cheptel. Un plan d'aménagement de l'espace sylvo-pastoral doit être élaboré et sa mise en œuvre appelle à une démarche participative que les structures de l'ESS pourraient faciliter. Divers travaux de réaménagement du couvert végétal (mise en défense temporaire des parcelles incluant des dédommagements) ou d'équipement (principalement accès aux routes et points d'eau pour les éleveurs nomades) sont prévus. Les acteurs de l'ESS, en vertu de leur capacité à intégrer le développement durable et la lutte contre l'exclusion dans leurs objectifs, pourraient promouvoir ou réaliser ces actions.

L'exploitation des ressources halieutiques nécessite également une réforme stratégique alliant durabilité et équité au bénéfice des populations. En effet, ces ressources peuvent avoir un impact conséquent sur la création de richesse et la génération d'emplois capables d'instituer une dynamique de changement social positif dans les provinces du Sud. Une concentration sur la transformation des produits de la mer permettrait d'augmenter la valeur ajoutée locale de ce secteur ; activité qui pourrait être menée par des acteurs de l'ESS. De manière générale, la gouvernance appliquée aujourd'hui aux ressources halieutiques présente un déficit en termes d'information et de condition d'accès. Des règles d'attribution plus transparentes des licences de pêche permettraient à des acteurs de l'ESS d'intégrer le secteur, de promouvoir une exploitation plus raisonnée et d'orienter les bénéfices vers les populations locales.

Pour faire face au stress hydrique que connaissent les provinces du Sud, il convient de mobiliser un panel d'innovations, à commencer par les énergies renouvelables (solaire et éolien) permettant de réduire l'option coûteuse du dessalement de l'eau de mer. Ce secteur constitue un gisement d'emplois et de richesse qui pourrait être organisé par les acteurs de l'ESS qui prônent l'innovation environnementale. De façon similaire aux ressources halieutiques, il est indispensable que la gestion de l'eau gagne en participation citoyenne pour être valorisée de façon à répondre aux besoins de l'ensemble de la population et des générations à venir. Il est important d'approfondir les connaissances en la matière et de les rendre publiques de façon à sensibiliser la population à cette problématique. Les acteurs de l'ESS ont démontré leur capacité de relayer et remonter les informations et les opinions, de communiquer et de sensibiliser (la société civile en particulier). D'une façon générale, une meilleure gestion des ressources hydriques requiert de promouvoir une agriculture responsable que des acteurs de l'ESS pourraient organiser (agriculture biologique, agro écologie, AMAP, etc.).

Section 3 – Les orientations stratégiques pour le développement de l'économie sociale et solidaire dans les provinces du Sud

Un développement intelligent et ciblé de l'ESS peut avoir un effet important sur les dynamiques de développement dans les provinces du Sud. Avant de pouvoir décliner les orientations stratégiques, il est nécessaire d'opérer un choix judicieux d'une définition opérationnelle de l'ESS. Cette définition et les orientations stratégiques proposées serviront d'appui à l'élaboration de la stratégie et du plan d'action qui constituent l'issue de cette étude. Au stade actuel, la définition et les orientations stratégiques (OS) proposées restent une base de réflexion flexible et modulable dans la mesure où celles-ci peuvent être revues en fonction

des résultats des discussions collectives organisées par les partenaires engagés dans cette étude et de l'évolution du cadre juridique et stratégique de l'ESS au niveau national. En effet, une nouvelle stratégie sur l'ESS à l'horizon 2023 ainsi qu'une nouvelle loi sur l'ESS sont en cours d'élaboration et risquent d'influencer les choix stratégiques au cours de l'étude.

Une définition de l'ESS adaptée au contexte des provinces du Sud

Au regard de l'analyse de l'action publique en matière d'ESS sur le plan international, au Maroc et dans les provinces du Sud, et considérant la revue de la littérature juridique et théorique sur les critères clés de l'ESS, il est possible de construire une définition opérationnelle de l'ESS adaptée au contexte des provinces du Sud.

La définition de l'ESS dans les provinces du Sud

L'Économie Sociale et Solidaire dans les provinces du Sud articule activité économique, finalité de développement local et gouvernance participative et solidaire. Au-delà d'une activité de production de biens et de services, l'ESS a pour objectif de promouvoir, *dans une approche intégrée*, le développement économique, le bien-être social, la préservation de l'environnement, la bonne gouvernance et l'innovation, en adoptant un mode de fonctionnement qui permet l'autonomisation des acteurs.

Dans l'objectif de faciliter l'action publique en matière d'ESS dans les provinces du Sud (sélection des projets, système de suivi-évaluation, etc.), il est possible, à partir de cette définition, de déterminer **trois critères d'identification complémentaires de l'ESS**:

- **Activité économique.** Une activité ESS est un processus qui conduit à la production d'un bien ou d'un service.
- **Finalité de développement local.** L'objectif final d'une activité ESS est le développement local. Une liste d'indicateurs de développement local a été élaborée au regard des enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans les provinces du Sud (voir tableau 8). Les indicateurs de développement local proposés dans le tableau sont complémentaires car le potentiel de l'ESS réside dans l'intégration des différentes dimensions du développement local. Une combinaison pertinente de ces indicateurs, en fonction des priorités provinciales, permettra de définir les contours d'une action publique de l'ESS et d'apprécier les projets et les résultats au regard des objectifs visés. D'autre part, les projets et actions ESS devront associer, de manière équilibrée et complémentaire, un maximum d'indicateurs dans une perspective de maximisation de l'impact de l'action publique et de rationalisation des coûts. Par exemple, des projets ESS pourraient associer à la fois des indicateurs de préservation de l'environnement, d'éducation à la citoyenneté et de commercialisation de biens et services marchands ; ou des indicateurs d'insertion des personnes vulnérables, de création d'emploi et d'innovation économique.
- **Gouvernance participative et solidaire.** Une organisation de l'ESS repose sur un mode de fonctionnement interne qui permet de responsabiliser, de renforcer les capacités et d'autonomiser les

personnes engagées dans l'activité. Le mode de fonctionnement d'une organisation de l'ESS repose sur 6 principes: viabilité économique, lucrativité individuelle restreinte, participation, liberté d'adhésion, dimension collective et autonomie. Ces principes sont appliqués de manière différente en fonction de la nature de l'organisation et du régime juridique appliqué (association, coopérative, mutuelle ou entreprise sociale).

Tableau 8 : Les indicateurs de développement local dans les provinces du Sud

Thème	Sous-thème	Exemples d'indicateurs de développement local
Développement économique	Richesse économique créée ou épargnée ¹⁰⁴ sur le territoire	○ Commercialisation de biens et services marchands sur le marché local, national et international ○ Economies d'échelles (approvisionnement et commandes regroupés)
	Emploi	○ Création d'emplois
	Croissance inclusive	○ Redistribution équitable des profits de l'activité économique
Impact social	Education et santé	○ Promotion des services de santé ○ Promotion de l'éducation générale et technique et de la formation
	Niveau de vie	○ Lutte contre la pauvreté
	Lutte contre l'exclusion et les inégalités	○ Insertion des personnes vulnérables ○ Egalité hommes/femmes
	Lien social de proximité	○ Promotion du capital social
Impact environnemental	Sauvegarde de l'environnement	○ Préservation des oasis ○ Empreinte environnementale faible ou positive
	Gestion durable des ressources	○ Rationalisation et préservation des ressources naturelles : eau, parcours, ressources halieutiques
Bonne gouvernance	Démocratie participative	○ Prise de parole publique ○ Education à la citoyenneté
Innovation	Innovation sociale, économique et institutionnelle	○ Innovation économique qui repose spécifiquement sur des compétences et opportunités locales ○ Diversification des services marchands et non marchands ○ Méthodes innovantes de gestion des ressources naturelles ○ Réponse à des besoins émergents ou non couverts

¹⁰⁴ La richesse économique épargnée (ou économisée) est entendue ici comme la réduction indirecte des coûts collectifs qui intervient par exemple quand la réinsertion de personnes sans emploi réduit les dépenses publiques d'aide sociale ou d'indemnité de chômage.

Les orientations stratégiques

Les orientations stratégiques proposées ci-dessous permettent de définir les priorités de l'action publique en matière d'ESS dans ces provinces. Les moyens nécessaires à déployer (gouvernance, mécanismes de financement, dispositifs d'accompagnement et de renforcement des capacités) pour la mise en œuvre de l'action publique en matière d'ESS seront élaborés au cours des prochaines phases de l'étude.

- **Développer les marchés clés**

Dans un objectif de développement local et dans un cadre de gouvernance participatif, les acteurs de l'ESS (coopératives, associations, petites entreprises sociales, etc.) produisent des biens et des services. La promotion de marchés dans lesquels les biens et services des acteurs de l'ESS sont commercialisés est fondamentale pour permettre au secteur de créer des richesses et des emplois tout en pérennisant à long-terme leurs activités sociales et solidaires.

Pour assurer la promotion des marchés, la démarche proposée consiste à organiser une planification participative des actions à mettre en œuvre au sein d'une filière donnée. La planification participative permettra d'identifier collectivement les obstacles et les opportunités qui existent (accompagnement et formation, mutualisation des moyens, débouchés) avec l'ensemble des parties prenantes au sein de la filière (producteurs, administration, services connexes, commerçants, etc.) tout en développant la confiance entre les acteurs et en construisant une vision commune de l'évolution de la filière. Cette réflexion stratégique au sein de la filière doit être en effet engagée avec un maximum de parties prenantes (en particulier celles qui sont les plus marginalisées et celles qui disposent des moyens pour un changement significatif et durable).

Au préalable de cette démarche, il est nécessaire d'opérer un choix sur les filières qui feront l'objet de la planification participative. En effet, les filières disposant d'un potentiel majeur de compétitivité économique et d'inclusion sociale seront privilégiés et constitueront les marchés clés de l'ESS dans les provinces du Sud. Le choix de ces marchés clés de l'ESS doit faire l'objet d'une discussion collective. Certains marchés clés sont déjà envisagés et sont déjà visés par des actions de développement : transformation des produits de la pêche et de l'agriculture, commerce équitable, tourisme, services de proximité, nouvelles technologies, éducation, formation, etc.

- **Promouvoir les innovations économiques, sociales et environnementales dans une approche intégrée**

Les acteurs de l'ESS mettent en place une diversité de solutions qui répondent à des besoins sociaux, économiques et environnementaux en milieu rural et urbain. Les acteurs de l'ESS développent aussi des innovations sociales, économiques et environnementales selon les opportunités du contexte dans lesquels ils s'intègrent. Dans les provinces du Sud, l'ESS se limite aujourd'hui à des activités de niche (produit du terroir, etc.) alors que ce type d'économie dispose d'un potentiel d'intégration dans plusieurs domaines (formation, culture, sport, santé, tourisme, environnement, recherche, nouvelles technologies).

Pour promouvoir la diversification des activités de l'ESS, il est nécessaire de mettre en place des dispositifs financiers et techniques pour identifier, stimuler et accompagner les initiatives de l'ESS innovantes. L'intégration des différentes dimensions du développement local dans ces initiatives (développement économique, bien-être social, environnement, bonne gouvernance) sera centrale dans la sélection et la mise en œuvre des projets. Dans ce cadre, des incubateurs urbains de l'ESS peuvent être développés pour favoriser, identifier et accompagner les initiatives entrepreneuriales, sociales et environnementales locales les plus innovantes et intégrées. De façon similaire, les initiatives locales innovantes de préservation et de valorisation de l'environnement peuvent être accompagnées, mises à l'échelle et promues comme des modèles à répliquer (entreprises sociales dans le domaine du tourisme oasien, associations de développement durable, etc.).

- **Garantir des ressources et aménager des accès spécifiques**

Dans le cadre d'une politique économique reposant sur les effets multiplicateurs et sur la stimulation de la demande et d'une politique sociale et environnementale axée sur la durabilité, les autorités publiques ont la possibilité de mettre en place des mesures d'achats publics favorables, des incitations fiscales et des accès spécifiques aux ressources pour les acteurs de l'ESS.

En premier lieu, les organismes publics (services extérieurs) et les collectivités territoriales pourraient être invités à orienter leurs achats vers les acteurs de l'ESS. Par exemple, il est possible de créer des listes régionales d'entreprises labélisées ESS, d'organiser des ateliers pour analyser les contraintes concernant l'achat public auprès des acteurs de l'ESS, de conduire des campagnes gouvernementales, d'informer les organismes publics décentralisés et les municipalités et de promouvoir des déclarations d'engagement des municipalités auprès des acteurs de l'ESS. À moyen terme, des clauses pourraient aussi être introduites dans les cahiers de prescriptions spéciales (CPS) des marchés adjugés aux entreprises privées portant obligation de soutenir par externalisation de certains types d'activités ou achat d'un pourcentage à déterminer à l'économie sociale et solidaire. Ces premières mesures peuvent aider à identifier les modifications réglementaires qui devraient être introduites dans le code des marchés publics et tous les types de partenariats public-privé.

En second lieu, les entreprises privées opérant dans les secteurs à forte croissance, reposant sur la dépense de l'Etat (commerce, BTP) ou l'exploitation des ressources naturelles (eau, pêche, mines, pâturages) peuvent aussi être sensibilisées et/ou incitées à contribuer au développement de l'ESS par le transfert de compétences, la sous-traitance de certaines activités et la mise en place de différents cadres partenariaux (visites, échanges, etc.). À moyen terme, dans le cadre d'une normalisation fiscale, des mesures incitatives pourraient encourager les entreprises privées à faire appel aux entreprises ESS. Un premier pas serait de fournir une immatriculation fiscale aux entreprises privées qui veulent développer des partenariats économiques avec les entreprises ESS.

Enfin, dans le cadre d'une gestion durable des ressources naturelles, des modalités spécifiques d'accès aux ressources naturelles (eau, ressources halieutiques, pâturages, énergies) pour les acteurs de l'ESS peuvent être définies. Les acteurs de l'ESS ne se limiteront pas à l'exploitation de la ressource naturelle mais s'engageront à

la préserver, la pérenniser et l'accroître dans une logique de développement durable (préservation des oasis et des pâturages par exemple).

- **Instituer la participation dans l'ensemble des processus de planification et d'action**

La participation est un principe d'action et de réflexion qui permet à tous les segments de la société locale de partager, analyser et améliorer leurs savoirs sur le développement à long-terme, et de mieux planifier, mettre en œuvre, suivre et évaluer les actions de développement. La participation ne se limite pas seulement au fonctionnement interne des acteurs de l'ESS (le mode de fonctionnement de l'ESS assure, à des degrés différents, une participation des membres, usagers ou bénéficiaires dans la prise de décision) mais s'articule à tous les niveaux stratégiques de planification et d'action pour le développement de l'ESS : acteur, entrepreneur, projet, quartier ou communauté, commune, province ou région. La participation des acteurs à la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation dans l'ensemble des champs de l'ESS (commercialisation des produits du terroir, santé, éducation, citoyenneté, environnement, etc.) est fondamentale pour assurer l'impact, la pertinence, l'efficacité et la durabilité des actions. De façon similaire, l'inclusion de l'ensemble des segments de la société et, en particulier, des porteurs d'initiatives citoyennes (défense des droits de l'homme, égalité des chances, questions politiques, économiques, sociales et environnementales) dans les processus de décision et dans la réflexion stratégique sur le développement de l'ESS permettront d'asseoir les bases d'une gouvernance plus inclusive.

- **Renforcer la mise en réseau et la coopération**

La mise en réseau et la coopération des acteurs sont centrales pour le développement de l'ESS. Les échanges et partenariats entre les acteurs de l'ESS permettent de contribuer à une meilleure compétitivité économique et à l'innovation sociale, de consolider la solidarité entre acteurs, d'organiser la défense des intérêts et de développer les ressources intellectuelles, humaines et financières de l'ESS. La mise en réseau et coopération peuvent être institutionnalisées dans le cadre d'unions ou de fédérations entre acteurs d'un même secteur ou de secteurs complémentaires.

D'une part, la coopération renforcée entre les acteurs de l'ESS et l'agrégation favorise la mutualisation des moyens techniques, le développement de la qualité, la rationalisation des coûts, le transfert de compétences, l'accès aux services techniques et le développement de marchés plus importants. De plus, la coopération des acteurs de l'ESS dans le cadre d'une fédération ou de groupe d'intérêts est aussi essentielle pour organiser la défense des intérêts et renforcer le poids institutionnel des corps de métiers, acteurs d'une même filière ou de filières complémentaires.

D'autre part, la mise en réseau entre les acteurs facilite le développement et la mise à l'échelle de plusieurs mécanismes de solidarités et de prévoyance sociale (caisses d'épargne, formation, garde d'enfants, activités culturelles). Enfin, la mise en réseau est essentielle pour le partage des innovations sociales et solidaires, des idées et des expériences et la diffusion des bonnes pratiques.

- **Améliorer la gestion des connaissances pour le développement de l'ESS**

De nombreuses études ont analysé le potentiel de développement de filières spécifiques de l'ESS (produits du terroir, pêche, éco-tourisme, artisanat, etc.) mais les études sur les acteurs de l'ESS dans les provinces du Sud sont encore rares. Les études de cas et les exemples de réussites ne sont pas assez documentés et les statistiques sur le développement du secteur manquent encore. Cependant, une action publique raisonnée de l'ESS se fonde nécessairement sur une connaissance rigoureuse du secteur.

Dans ce cadre, il est impératif d'engager une coopération entre les organismes publics pour capitaliser sur les différentes expériences de l'action publique en matière d'ESS (accompagnement des coopératives par exemple) et d'investir dans la collecte de données qualitatives et quantitatives sur le secteur pour promouvoir le développement de l'ESS. À moyen terme, l'ESS doit être soutenue par des systèmes d'information performants et des sites internet gérés dans le cadre de réseaux d'acteurs qui renseignent sur les nouveaux développements à propos du secteur, les statistiques et les analyses, les modalités administratives qui l'encadrent, les opportunités de financements, les dispositifs d'accompagnement, les marchés, etc.

- **Intégrer l'action publique de l'ESS dans le cadre d'une planification territoriale du développement**

Le caractère transversal de l'ESS nécessite une approche stratégique qui intègre les différents plans sectoriels et les plans de développement régionaux, provinciaux et locaux. En capitalisant sur le processus d'intégration amorcé dans le Programme POS, il est possible de promouvoir des mécanismes d'intégration avec l'INDH, le Plan Maroc Vert, le Plan Tourisme ou le Plan Artisanat d'autant plus que tous ces programmes sont porteurs des mêmes objectifs que l'ESS (développement économique local, inclusion sociale, préservation de l'environnement et bonne gouvernance). L'intégration de l'action publique se fait au moyen d'une planification, d'une mise en œuvre et d'une évaluation horizontale des actions qui reposent sur une base locale ou régionale dans le cadre d'une décentralisation et d'une promotion de la gouvernance locale.