



Ministère de la Formation
Professionnelle, de l'Artisanat et
des Métiers

Cartographie des acteurs, évaluation des besoins de l'ESS, et identification des secteurs à fort potentiel pour leur développement et la création d'emplois décents en Mauritanie

Résumé exécutif

Janvier 2026

Remerciements

Cette étude a été réalisée par les experts Mohamed BEN MESSAOUD (MBM CONSULTING), Consultant International et Haroune MOUSTAPHA (NOUVELLE VISION) Consultant National.

Le Bureau international du Travail (BIT), à travers Guy Tchami, Valentina Verze, Mohamed Ould Cheikh et Kassougué Housseine, et le Ministère de la Formation Professionnelle, de l'Artisanat et des Métiers (MFPAM), à travers Abd Dayem Sidi Mohamed Navae, Fatimetou Mactar Salem et Marieme Kane, ont assuré la coordination générale ainsi que l'appui technique tout au long du processus.

L'équipe souhaite exprimer sa profonde gratitude aux nombreuses personnes et organisations qui ont consacré de leur temps pour participer aux entretiens et aux groupes de discussion organisés dans différentes régions de la Mauritanie. Ces échanges, impliquant des représentants des administrations publiques, des associations professionnelles et réseaux sectoriels, des institutions financières, ainsi que des entrepreneurs et autres acteurs clés de l'ESS en Mauritanie, ont largement enrichi les analyses présentées dans ce rapport.

Contexte et objectifs de l'étude

La présente étude, conduite par le Bureau international du Travail (BIT) en partenariat avec le Ministère de la Formation Professionnelle, de l'Artisanat et des Métiers (MFPAM), vise à cartographier l'économie sociale et solidaire (ESS) en Mauritanie, évaluer les besoins des entités ESS, identifier les chaînes de valeur porteuses et formuler des recommandations opérationnelles pour la création d'emplois décents, particulièrement pour les jeunes et les femmes. La méthodologie s'est appuyée sur des missions de terrain réalisées entre septembre et octobre 2024 dans cinq régions stratégiques (Nouakchott, Nouadhibou, Brakna, Hodh El Gharbi et Adrar), des consultations approfondies avec l'ensemble des parties prenantes, et une analyse comparative des expériences de la Tunisie, du Maroc et du Sénégal en matière de développement de l'ESS.

À partir d'une grille multicritère combinant potentiel économique, présence d'entités de l'ESS, inclusion femmes et jeunes, et effet d'entraînement territorial, l'étude a identifié et analysé cinq chaînes de valeur porteuses (CVP) faisant l'objet d'interventions prioritaires : le maraîchage au Brakna, les viandes rouges au Hodh El Gharbi, la transformation artisanale de poisson à Nouadhibou, le henné et l'artisanat oasien en Adrar, et l'artisanat du cuir et la bijouterie en or à Nouakchott. Cette approche concentrée permet de générer des résultats visibles et répliquables tout en développant des services transversaux accessibles aux entités ESS de l'ensemble du pays. L'étude intervient dans un contexte favorable marqué par l'adoption de la Stratégie Nationale de promotion de l'ESS en septembre 2024 et l'annonce de la création à court terme d'une Agence Nationale de promotion de l'ESS.

Etat des lieux

L'écosystème ESS mauritanien se compose principalement de coopératives, associations, groupements d'intérêt économique (GIE) et mutuelles, conformément à la définition de l'OIT de l'économie sociale et solidaire. L'étude estime à environ 5000 le nombre total d'entités ESS sur le territoire national, dont environ 2000 entités formelles et informelles structurées et actives identifiées à partir des observations directes et des données partagées par les acteurs régionaux lors des missions de terrain (septembre-octobre 2024), et 3000 entités informelles faiblement structurées. Les coopératives représentent environ deux tiers des entités actives identifiées, le tiers restant se répartissant entre associations, GIE et mutuelles.

Sur la base d'une hypothèse de 20 emplois par entité structurée et 10 emplois par entité informelle faiblement structurée, l'ESS générerait environ 70 000 emplois sur le territoire national, représentant environ 6% des emplois du secteur privé et un volume comparable à celui du secteur public.

Cette cartographie révèle cependant d'importantes faiblesses structurelles : un taux d'informalité élevé avec de nombreuses entités opérant sans statut juridique formel ou avec des enregistrements incomplets, et un déficit majeur d'organisation et de structuration avec des instances de gouvernance rarement fonctionnelles.

La caractéristique la plus marquante pour les entités de l'ESS réside dans la prédominance féminine massive : 80% des membres des coopératives maraîchères au Brakna, quasi-totalité des transformatrices de poisson à Nouadhibou, majorité écrasante dans la production de Tichtar au Hodh Gharbi, et main-d'œuvre quasi-exclusive dans la culture du henné et l'artisanat oasien

en Adrar. Cette présence découle de l'ancrage des activités ESS dans des pratiques économiques traditionnellement féminines. Inversement, l'inclusion des jeunes demeure limitée, freinée par le manque d'attractivité perçue des activités rurales et l'exode vers les centres urbains.

Le cadre institutionnel d'appui demeure fragmenté entre plusieurs ministères sans coordination effective, avec des structures d'appui existantes intervenant de manière dispersée et présentant des capacités techniques limitées. L'absence de registre national centralisé et de système de suivi-évaluation empêche tout pilotage stratégique du secteur.

Le cadre juridique actuel présente d'importantes lacunes. L'absence de loi-cadre spécifique à l'ESS maintient le secteur dans un vide juridique conceptuel, tandis que la loi régissant les coopératives datant de 1993 demeure largement obsolète et inadaptée aux réalités contemporaines de l'ESS. Les associations, les fondations et les réseaux sont encadrés par une loi récente (2021), mais les GIE et les mutuelles restent régies par des textes généraux ne reconnaissant pas les particularités de l'ESS.

L'accès au financement constitue la contrainte la plus critique unanimement exprimée par les entités de l'ESS. Les mécanismes existants se révèlent inadaptés aux spécificités de l'ESS : institutions de microfinance privilégiant les financements individuels, montants très faibles, procédures lourdes, et domination d'un modèle basé sur les subventions publiques ponctuelles entretenant une culture de dépendance. **L'insécurité foncière** représente la deuxième contrainte majeure, particulièrement critique pour les femmes en zones rurales où le système repose sur une appropriation communautaire sous tutelle masculine alors que les usages productifs sont majoritairement féminins. **Les infrastructures productives** demeurent largement insuffisantes générant des pertes post-récolte importantes, des conditions de transformation ne respectant pas les normes d'hygiène, et une productivité artisanale réduite. Le déficit en formation spécialisée et en accompagnement qualifié limite considérablement les performances des entités, tandis que les circuits de commercialisation dominés par des intermédiaires captent l'essentiel de la valeur créée.

Chaînes de valeur porteuses (CVP) et potentialités de développement

Le maraîchage au Brakna mobilise environ 250 entités ESS dont 80% de coopératives féminines exploitant le potentiel agricole de cette région considérée comme l'un des greniers maraîchers du pays. La Mauritanie ne couvrant actuellement que 35% de ses besoins en légumes, le Brakna présente un potentiel de doublement de la production avec seulement 50% des capacités actuellement utilisées et 25% des zones cultivables exploitées (selon les services régionaux de l'agriculture). Les priorités d'intervention portent sur la sécurisation foncière des terres exploitées par les coopératives féminines via des conventions d'usage pluriannuelles, la création d'infrastructures de conservation et transformation (chambres froides, unités de séchage et conditionnement) réduisant les pertes post-récolte, la promotion de pratiques agroécologiques, et la structuration de la commercialisation via des circuits courts et des contrats pluriannuels avec les cantines institutionnelles.

Les viandes rouges au Hodh El Gharbi valorisent un cheptel de plus de deux millions de têtes à travers trois segments complémentaires : le commerce de bétail vif sur les marchés régionaux et à l'export vers le Mali et le Sénégal, la viande fraîche pour les centres urbains mauritaniens, et la transformation en Tichtar portée majoritairement par des groupements féminins. Le potentiel de développement réside dans la structuration de l'ensemble de la chaîne depuis l'élevage et l'engraissement jusqu'à la commercialisation. Les priorités d'intervention incluent la

construction d'un abattoir moderne à Aïoun, la création d'ateliers de transformation modernes notamment pour le Tichtar, le développement d'un marché à bétail moderne facilitant les transactions et l'export transfrontalier, et la valorisation de la qualité via une marque locale collective.

La transformation artisanale de poisson à Nouadhibou mobilise environ 150 coopératives féminines produisant du poisson séché et de l'huile pour les marchés nationaux et sous-régionaux. La contrainte majeure réside dans la raréfaction de la matière première due à la concurrence des usines industrielles de farine et huile achetant directement aux pêcheurs. Le potentiel de développement passe par la sécurisation de l'approvisionnement et l'amélioration de la qualité permettant l'accès aux marchés formels et à l'export. Les priorités d'intervention portent sur la négociation d'accords directs coopératives de pêcheurs-transformatrices éliminant les intermédiaires, la création de zones de transformation communautaires équipées aux normes d'hygiène, le renforcement des capacités techniques en transformation hygiénique avec certification ONISPA indispensable aux marchés formels, la structuration de la commercialisation via une marque locale collective, et la promotion de l'export de l'huile de poisson vers les marchés cosmétiques internationaux.

Le henné et l'artisanat oasien en Adrar valorisent environ 150 coopératives féminines produisant un henné reconnu internationalement pour sa teneur exceptionnelle en lawsone, bien que l'exploitation actuelle ne représente que 30 à 40% du potentiel (selon les services régionaux de l'agriculture). Le développement est contraint par l'insuffisance des infrastructures hydrauliques et l'absence de certification valorisant l'origine et la qualité. Les priorités d'intervention incluent le développement d'infrastructures hydrauliques essentielles (forages modernes, irrigation au goutte-à-goutte) sécurisant l'accès à l'eau, la mise en place de la certification et traçabilité avec référentiel qualité et Indication Géographique Protégée "Henné d'Adrar", la création d'unités de transformation et conditionnement modernes, et la structuration de la commercialisation directe vers les marchés internationaux premium de cosmétique naturelle.

Les chaînes de valeur de l'artisanat du cuir et de la bijouterie en or à Nouakchott comptent environ 200 artisans bijoutiers et de nombreuses coopératives féminines du cuir. Le potentiel majeur réside dans la substitution aux importations massives de produits en cuir et dans la valorisation de l'or national. Le Village Artisanal en construction constitue l'infrastructure fédératrice stratégique de production-formation-commercialisation. Les priorités d'intervention portent sur la modernisation de la tannerie de Nouakchott améliorant la qualité et les volumes de cuir accessibles aux artisans, l'équipement des ateliers en équipements modernes permettant de réaliser localement les productions complexes, le développement de systèmes de certification et traçabilité pour les bijoux, et la structuration de la commercialisation via le Village Artisanal et les partenariats export.

Potentiel d'inclusion économique et d'innovation sociale

L'ESS mauritanienne démontre un potentiel significatif **d'autonomisation économique des femmes**. Les témoignages recueillis attestent que l'appartenance à une coopérative permet aux femmes d'acquérir une autonomie financière contribuant significativement aux dépenses familiales essentielles, d'améliorer leur statut social avec une reconnaissance accrue de leur rôle productif y compris de la part des hommes, et de participer davantage aux instances de décision communales et régionales. La concrétisation pleine de ce potentiel nécessite cependant de lever les contraintes structurelles : sécurisation des droits d'usage foncier tenant compte des spécificités de genre et création de produits financiers adaptés aux coopératives féminines.

L'inclusion des jeunes, bien que moins avancée, représente un potentiel important comme vecteurs d'innovation. Des dynamiques positives émergent : jeunes instruits investis dans la modernisation des activités agricoles au Brakna apportant innovations en commercialisation digitale, sortants des centres de formation technique créant un vivier de compétences pour professionnaliser les filières, et jeunes artisans innovant dans les designs. **Le potentiel d'innovation sociale** s'articule autour de trois dimensions : innovations commerciales et digitales (e-commerce, marketing digital, circuits courts, traçabilité digitale), innovations techniques et productives (agroécologie, irrigation économe en eau, amélioration transformation, diversification produits), et innovations sociales proprement dites (services de proximité en zones rurales, économie circulaire valorisant déchets et sous-produits, inclusion groupes vulnérables). La concrétisation de ce potentiel nécessite la sécurisation de l'accès aux facteurs de production, des mécanismes de financement adaptés, l'intégration de compétences digitales et innovation dans les formations, le développement d'incubateurs ESS, et la valorisation du statut d'entrepreneur ESS.

Enseignements du benchmark

L'analyse comparative des expériences de la Tunisie, du Maroc et du Sénégal livre des enseignements critiques pour la Mauritanie. Sur le cadre institutionnel, l'opérationnalisation rapide des instances annoncées constitue un impératif absolu : l'exemple tunisien où deux institutions prévues par la loi 2020 demeurent non fonctionnelles cinq ans après démontre qu'une ambition législative sans mise en œuvre effective conduit à la paralysie du secteur. Une architecture complète requiert deux instances complémentaires : un Conseil National ESS assurant la coordination stratégique et les arbitrages intersectoriels, et une Agence Nationale assurant le pilotage opérationnel. L'ancrage institutionnel au plus haut niveau de l'État (Conseil National rattaché à la Primature) garantit l'autorité nécessaire à la transversalité.

Sur **le cadre juridique**, les trois pays ont adopté ou s'apprêtent à adopter une loi-cadre spécifique, à travers un processus participatif impliquant étroitement les partenaires sociaux (organisations patronales et syndicales) et les acteurs de l'ESS dans l'élaboration, la consultation et la validation des textes législatifs. Cependant, l'expérience tunisienne démontre que l'adoption législative ne suffit pas : cinq ans après, aucun décret d'application n'existe. L'enseignement clé est la nécessité de séquencer le processus (adoption rapide d'un cadre minimal opérationnel avant une loi-cadre ambitieuse nécessitant délais longs d'élaboration et d'adoption), tout en maintenant la participation active des acteurs ESS et des partenaires sociaux à chaque étape.

En ce qui concerne **le financement**, le benchmark montre que les mécanismes à mobiliser doivent combiner subventions d'amorçage et crédits bonifiés, avec des garanties publiques sécurisant les crédits des institutions de microfinance. Le cas du Maroc démontre aussi l'importance de diversifier les sources : finance islamique, fonds régionaux, investissement solidaire.

Sur **la structuration et l'accompagnement**, les trois pays soulignent que le déficit de compétences ESS dans les structures d'appui constitue un goulot majeur. La professionnalisation via formation de formateurs et déploiement de guichets ESS régionaux offrant un paquet de services intégré s'avère indispensable. L'approche territoriale par chaînes de valeur porteuses comme au Sénégal permet de concentrer les moyens pour un accompagnement ciblé et mesurable.

Enfin, sur **les systèmes de données**, les trois pays font face au même défi : absence de données consolidées et fiables. Le Sénégal a déployé une plateforme numérique mais l'enregistrement

reste incomplet. L'enseignement est la nécessité de créer un registre national opérationnel dès le démarrage selon une approche progressive : une première étape de registre déclaratif simple facilitant l'enregistrement de toutes les entités, suivie progressivement d'un système d'agrément graduel sur critères ESS permettant l'accès aux avantages substantiels, et enfin un agrément qualité pour les entités les plus performantes souhaitant accéder à des certifications et labels valorisants.

Recommandations

Les recommandations formulées ci-après s'articulent étroitement avec la Stratégie Nationale de promotion de l'ESS adoptée en septembre 2024. Elles opérationnalisent les axes stratégiques de cette dernière à travers des actions précises assorties de modalités concrètes de mise en œuvre. Ces recommandations enrichissent également le dispositif stratégique existant par l'intégration de mécanismes identifiés lors de l'état des lieux terrain (besoins exprimés par les acteurs) et du benchmark régional (bonnes pratiques éprouvées en Tunisie, au Maroc et au Sénégal). Cet enrichissement porte notamment sur les mécanismes de financement adaptés aux spécificités ESS, le cadre juridique moderne, et les dispositifs d'inclusion ciblant spécifiquement les jeunes et les femmes. Une logique de priorisation et de séquençage permet d'identifier les interventions prioritaires à lancer dès 2026-2027 pour générer rapidement une dynamique visible et mobilisatrice sur le terrain.

Les **recommandations transversales** contribuant à la structuration de l'écosystème ESS en Mauritanie portent sur les axes suivants :

- Opérationnaliser le cadre institutionnel : Créer l'Agence Nationale ESS par décret dès 2026 en tant que structure de pilotage dotée de l'autorité et des moyens nécessaires ; Installer le Conseil National ESS présidé par la Primature pour assurer la coordination stratégique intersectorielle et les arbitrages au plus haut niveau ; Déployer progressivement des cellules ESS régionales pour garantir l'accompagnement de proximité et l'ancrage territorial des interventions.
- Débloquer l'accès au financement : Opérationnaliser le Fonds National ESS avec une gestion directe des subventions d'amorçage et une délégation de gestion des crédits bonifiés à une institution bancaire publique comme la Caisse des Dépôts et de Développement (CDD) ; Créer une ligne de garantie ESS au sein du Fonds de Garantie de Mauritanie (FGM) pour sécuriser les crédits accordés par les institutions de microfinance ; Développer avec les IMF partenaires des produits financiers adaptés intégrant garanties collectives et taux préférentiels ; Réserver au minimum 30% de la dotation du Fonds aux jeunes et aux coopératives féminines avec des conditions préférentielles renforcées ; Diversifier les sources de financement en mobilisant la finance islamique et en encourageant la création de fonds régionaux ESS par les Conseils Régionaux volontaires.
- Renforcer les capacités des structures d'appui et des entités ESS : Former les agents de structures d'appui publiques et privées à l'accompagnement ESS spécialisé ; Structurer et accompagner les entités ESS (formalisation juridique, installation d'une gouvernance structurée, renforcement de capacités en organisation et gestion) ; Déployer des programmes de formation et d'accompagnement technique sectoriels pour les entités ESS dans les cinq CVP prioritaires, complétés par des formations en marketing et commercialisation ; Appuyer la création et le renforcement de structures représentatives (plateformes régionales, réseaux nationaux, fédérations sectorielles) pour donner une voix reconnue aux acteurs ESS dans les instances de concertation et de décision.

- Doter l'ESS d'un cadre juridique moderne et cohérent : Lancer le processus d'élaboration de la loi-cadre ESS dès 2026, en associant étroitement les acteurs de l'ESS et les partenaires sociaux à toutes les étapes du processus ; Réviser la loi sur les coopératives de 1993 pour simplifier les procédures, renforcer la gouvernance démocratique, et intégrer les principes ESS ; Mettre en place un système d'agrément ESS progressif en trois phases permettant un accès graduel aux avantages ; Adopter des mesures incitatives fiscales et douanières ciblées pour les entités ESS agréées.
- Créer un système de suivi-évaluation et de pilotage stratégique : Créer un registre national ESS accessible en ligne dès 2026 avec un enregistrement simplifié permettant la visibilité des entités et le suivi statistique ; Mettre en place un système de suivi-évaluation consolidant les données du registre avec des enquêtes annuelles et produisant un rapport annuel analysant les tendances et les impacts pour permettre les ajustements stratégiques.

Quant aux recommandations sectorielles, elles visent à lever les contraintes spécifiques de chaque chaîne de valeur porteuse et à valoriser leurs potentialités distinctives. Elles concernent notamment : (i) la sécurisation de l'accès aux facteurs de production (conventions d'usage foncier pluriannuelles pour le maraîchage au Brakna, infrastructures hydrauliques pour l'agriculture oasienne en Adrar, approvisionnement garanti en matière première pour la transformation halieutique à Nouadhibou) ; (ii) La création d'infrastructures productives répondant aux normes de qualité et d'hygiène (chambres froides et unités de transformation maraîchage, abattoir moderne et ateliers Tichtar au Hodh Gharbi, zones de transformation poisson équipées normes ONISPA) ; (iii) Le développement de systèmes de certification et de traçabilité valorisant l'origine et la qualité des productions (marques locales collectives pour le Henné d'Adrar et le Tichtar du Hodh, certification "Or de Mauritanie", labels pour produits halieutiques) ; (iv) La structuration de la commercialisation avec accès aux marchés formels, contrats pluriannuels avec institutions publiques, et promotion de l'export vers les marchés internationaux.

Les **recommandations pour favoriser une meilleure inclusion des jeunes et des femmes dans l'ESS** portent principalement sur : La sécurisation foncière tenant compte des spécificités de genre ; La création de mécanismes de financement dédiés avec conditions préférentielles renforcées et garanties collectives ; Le développement d'un écosystème d'incubation ESS intégrant compétences digitales et innovation sociale ; Et la valorisation du statut d'entrepreneur ESS via des campagnes de communication et une reconnaissance officielle.

Feuille de route opérationnelle 2026-2030

La feuille de route opérationnelle traduit les recommandations stratégiques en 31 actions concrètes séquencées en deux phases complémentaires. Les **10 actions prioritaires de la phase 2026-2027** ciblent les quick-wins permettant un démarrage rapide et la génération de résultats tangibles : Création de l'Agence Nationale ESS et installation du Conseil National ; opérationnalisation du Fonds National ESS avec premiers décaissements effectifs ; déploiement de deux cellules régionales pilotes ; formation de cadres de structures d'appui à l'accompagnement ESS spécialisé ; structuration et accompagnement d'entités ESS (informelles et formelles) dans deux régions pilotes ; lancement du processus d'élaboration de la loi-cadre ESS ; mise en ligne du registre national ESS ; et lancement de la campagne nationale de sensibilisation et valorisation de l'ESS.

Les **21 interventions structurantes de la phase 2028-2030** consolident et étendent les acquis de la première phase à l'ensemble du territoire national : Extension des cellules ESS régionales

aux régions restantes ; création d'unions régionales de coopératives par secteur pour renforcer le pouvoir de négociation et la mutualisation des moyens ; adoption de la loi-cadre ESS et de ses décrets d'application ; révision de la loi sur les coopératives de 1993 pour la moderniser ; déploiement du système d'agrément ESS progressif permettant un accès graduel aux avantages ; mise en place des incitations fiscales et douanières pour les entités ESS agréées ; extension du Fonds National ESS avec doublement de son enveloppe annuelle ; création de la ligne de garantie ESS au sein du FGM ; développement des produits financiers ESS avec les IMF ; développement de produits de finance islamique adaptés à l'ESS ; création de fonds régionaux ESS dans trois régions pilotes ; déploiement de formations techniques sectorielles pour les entités ESS dans les cinq CVP ; lancement du programme pilote de sécurisation foncière ; création d'infrastructures structurantes pour les CVP (unités de conservation et de transformation de maraîchage au Brakna ; construction d'un abattoir moderne à Aïoun ; création des zones de transformation de poisson à Nouadhibou ; développement des infrastructures hydrauliques en Adrar) ; extension des infrastructures productives à d'autres CVP au-delà des cinq prioritaires ; négociation des accords-cadres avec les marchés publics ; développement des systèmes de certification, traçabilité et labels qualité pour les productions ESS ; et création de plateformes de commercialisation en ligne valorisant les productions ESS.

Le **dispositif de gouvernance** s'appuie sur trois niveaux : Conseil National ESS au niveau stratégique validant plans annuels et arbitrant priorités, Agence Nationale au niveau opérationnel assurant pilotage quotidien et coordination acteurs, et cellules régionales au niveau territorial garantissant ancrage local. Le système de suivi-évaluation reposera sur des indicateurs clés couvrant la structuration des entités, la création d'emplois désagrégés par genre et âge, le financement mobilisé, le renforcement de capacités, et les performances économiques.

La réussite de la mise en œuvre de cette feuille de route repose sur les facteurs clés suivants : L'engagement politique fort se traduisant par une allocation budgétaire adéquate et prévisible ; La coordination effective entre Agence, ministères sectoriels, collectivités et partenaires évitant la dispersion des efforts ; L'appropriation par les acteurs ESS eux-mêmes à travers leur participation aux instances de gouvernance ; La flexibilité et l'adaptation du dispositif en fonction des résultats obtenus ; La mobilisation des partenaires techniques et financiers ; Et l'implication du secteur privé dans des partenariats gagnant-gagnant avec les entités ESS.