

## **Le rôle des ONGD dans le développement de l'économie sociale et solidaire**

Patrick Vanderhulst\*

**Quels rôles les ONGD peuvent-elles jouer dans l'appui aux initiatives d'économie sociale et solidaire (ESS) ? Deux options d'interventions s'offrent à elles : offrir des services d'appui performants ou se reconvertir en opérateurs économiques à finalité sociale opérant dans des créneaux de filières. Dans un cas comme dans l'autre, il est tout aussi important d'entretenir une relation de « fournisseur-client ». Les ONGD doivent quelque peu abandonner leur culture organisationnelle de type « socio-caritative » pour évoluer davantage vers une culture entrepreneuriale. Les ONGD sont-elles appelées à devenir elles-mêmes des ESS?**

La lutte contre la pauvreté peut se faire sur deux fronts : soit on contribue à ce que la richesse produite par les entreprises soit mieux répartie entre tous les citoyens (par la promotion de la bonne gouvernance, du financement d'actions caritatives et de la responsabilité sociale des entreprises privées) ; soit on contribue à ce que les pauvres gèrent des entreprises qui génèrent cette richesse, en appuyant le développement d'entreprises d'ESS.

Dans la majorité des cas, ces ESS ont un statut de société de type coopérative, de mutuelles (comme les mutuelles d'épargne et de crédit ou mutuelles de santé) ou carrément d'association. Mais ce dernier statut pose problème dès lors que les ESS œuvrent dans des secteurs libéralisés où elles entrent en concurrence avec les promoteurs privés. Cette concurrence est déloyale sur le marché public puisqu'elles sont exemptées de taxes, d'impôts ou bien subventionnées.

Plutôt que d'exercer une activité marchande sous le couvert d'une asbl, il est préférable de le faire en tant que entreprise à finalité sociale. Ce statut peut donner droit à certains avantages de la part du gouvernement à condition qu'elle contribue à résoudre certains problèmes qui ont un impact social-économique voir politique important. Vu le caractère innovateur, pionnier ou risqué, le privé ne s'y lancera pas, surtout si la rentabilité est faible.

### **Distinguer initiatives marchandes et non-marchandes**

Lorsqu'une ESS veut survivre dans des secteurs où l'offre et la demande sont équilibrées, elle doit respecter les règles de la libre concurrence. Sa viabilité et sa durabilité en dépendent. Une ESS œuvrant dans les domaines non-marchands ne doit pas faire face à pareille exigence. Elle intervient dans les secteurs des services de base ou de la redistribution des richesses et doit savoir valoriser les principes de solidarité et de loyauté entre pauvres et moins pauvres. Il s'agit de garantir un accès équitable à ces services et, éventuellement, d'organiser une discrimination positive en faveur de certains groupes marginalisés, exclus et laissés pour compte. Ces secteurs sont différents d'un pays à l'autre, mais peuvent toucher, par exemple, les mutuelles de santé, les institutions de micro-finance, la distribution d'eau potable, la distribution de l'énergie, les formations non-diplomantes, les initiatives de réinsertion socio-économique, le transport public, etc.

Les ESS du secteur marchand (ESS-M), quant à elles, doivent bien cibler les créneaux porteurs dans lesquels elles pourront perdurer. Elles éviteront néanmoins ceux dont la rentabilité est assez importante pour bien rémunérer – en plus du travail - à la fois le capital, et le management. Leur

réussite attirera inévitablement à terme les promoteurs privés qui feront tout pour prendre leur place et réduire leurs efforts à néant. Le privé dispose de ressources lui permettant de travailler à une plus grande échelle et de minimiser les coûts fixes. Qui plus est, il a les moyens d'attirer de meilleurs gestionnaires en les rémunérant mieux. Pour contrer cette concurrence, les Etats pourraient envisager de protéger les ESS-M en leur réservant certains créneaux. Ainsi par exemple, on pourrait imaginer que des médicaments génériques essentiels ne pourraient être produits ou vendus que par des pharmacies ESS-M.

## **Faire le TRI**

Les analyses de faisabilité qui précèdent le lancement des ESS-M devraient veiller à inclure le calcul du taux de rentabilité interne (TRI). Combiné avec le délai de récupération des capitaux investis (très court dans des contextes d'instabilité) le calcul du TRI aide à déterminer l'intérêt du projet d'entreprise. Tout projet dont le TRI est inférieur au coût des capitaux sur le marché local est éliminé par les investisseurs privés. L'ESS-M est donc assuré de pouvoir travailler sans craindre de les voir arriver.

Lorsque l'on connaît les taux usuriers pratiqués par certains riches particuliers des pays en développement, on comprend vite que beaucoup d'initiatives, bien que viables, ne trouvent pas de promoteurs privés. C'est le cas de la plupart des domaines d'activités contrôlés auparavant par les entreprises publiques. Une fois privatisées, ces dernières n'ont pas trouvé acquéreur, à l'exception de celles travaillant dans quelques niches très rentables. Par exemple, les opérateurs privés de la distribution de l'eau potable, de l'énergie, des réseaux de communication ou des transports de personnes, cantonnent leurs activités aux endroits où vivent les riches.

C'est donc parmi les activités économiques viables mais pas assez pour attirer les capitaux privés que se situent un terrain d'activités potentiel des ESS-M.

Néanmoins, le TRI doit être suffisamment élevé pour permettre de rémunérer d'une part le capital (à savoir l'érosion monétaire, les petites épargnes et/ou le coût des financements internationaux), et d'autre part le management (gérant et administrateurs). Les deux se font rares et pour les attirer il faut un projet plus intéressant que les autres projets d'entreprises qui se présentent.

Le bénévolat a ses limites. Même dans le cas où l'on cherche des donateurs pour financer l'investissement, ceux-ci intègrent parfois le TRI comme un élément de sélection.

Que le TRI soit positif n'est donc pas suffisant. Mais c'est un élément incontournable dans la mesure où, pour certaines initiatives, le degré d'autofinancement doit dépasser les 100%. Par contre pour d'autres services comme la formation, la recherche, le transport public de personnes, etc., le projet sera toujours déficitaire. En les prenant en charge, les ESS-M remplissent un rôle économique capital.

## **L'impact des ESS-M**

En amont comme en aval, certaines ESS-M permettent à d'autres initiatives économiques de prospérer. Ainsi, la réhabilitation de routes de desserte agricole et leur gestion n'est pas un secteur suffisamment rentable pour attirer l'investissement privé. Il ne faut pas davantage compter sur les utilisateurs directs, lesquels ne sont pas capables de payer le coût réel d'utilisation des routes (comme c'est par contre le cas pour les péages sur certaines de nos

autoroutes). En revanche, des comités de gestion peuvent être créés pour veiller à ce que les utilisateurs cotisent et faire en sorte que cette contribution soit réinvestie dans l'entretien et l'amélioration des voiries.

Pour citer un autre exemple, dans plusieurs pays, la filière manioc, gagnerait à promouvoir des petites entreprises de transformation. Ceci :

- réduit les frais liés au transport des champs vers ces équipements,
- génère ensuite des économies de transport puisque l'on transportera un produit « concentré » avec une plus haute valeur marchande,
- diminue les pertes grâce à un bon conditionnement,
- valorise et maintient sur place la main-d'œuvre rurale.

Actuellement, dans beaucoup de pays africains, on importe la farine de manioc et l'amidon alors que des quantités de produits locaux se perdent. Une production de qualité permettrait donc en plus de substituer certaines importations en remplaçant, par exemple, la farine de blé dans le pain (à raison de 20%).

Tous ces effets justifient que l'Etat subventionne ne fut-ce que les appuis-conseils et formations professionnelles nécessaires à la mise en place et à la viabilisation de ces unités de transformation.

L'impact sera d'autant plus important, et l'effet multiplicateur, si la filière investie est atomistique. Les filières atomistiques se distinguent par le fait que chaque créneau est constitué d'une multitude de petits acteurs. La plus part des cultures vivrières sont de type atomistiques. Il n'y a pas de situation de monopole où celui qui détermine son prix de vente et/ou d'achat le fait en fonction de bénéfices maximaux qu'il compte en retirer sans se soucier de la rentabilité des autres créneaux. Beaucoup de cultures industrielles par exemple sont confrontés à des monopoles de transformation et d'exportation, sans parler des fournisseurs d'intrants spécialisés. Les petites unités de production qui en dépendent risquent de voir leur marge se réduire. Les petits producteurs sont alors dans l'incapacité d'assumer leurs charges et coûts de production et à fortiori, de payer la main d'œuvre laissent à désirer. S'ensuivent inévitablement l'exode vers les villes, l'abandon et l'appauvrissement des terres.

Le soja au Bénin est dans une position mixte dans la mesure que le plus grand preneur reste l'usine à huile, mais qu'il existe déjà tout une filière alternative qui le valorise sous forme de tofu. (fromage de soja).

## **Le rôle de l'Etat**

Auparavant, l'Etat assurait un bon nombre de tâches dans ce domaine à travers des institutions paraétatiques, voire, souvent, ses propres services. Dans certains pays, et pour des secteurs bien spécifiques, c'est toujours le cas. L'Etat perpétue son soutien à travers des agences pour la promotion de l'exportation, la promotion du mouvement coopératif, l'électrification rurale ou des agences régionales de développement. Ces agences offrent des services de crédits d'intrants, de vulgarisations agricole, de commercialisation...

Les institutions paraétatiques étaient subventionnées ou bénéficiaient de financements de bailleurs bi- et multilatéraux. Leur situation de monopole leur permettait de réaliser

d'importantes économies d'échelle. Malheureusement, en raison de la mauvaise gouvernance, le coût pour le pays dépassait largement les plus-values générées.

Aujourd'hui, l'Etat est confiné à un rôle régalien. Quant au privé, il ne tient pas à prendre sa place dans tous ces domaines car :

- le TRI est trop faible ;
- le pouvoir d'achat des clients est faible (ce qui oblige à conditionner dans des petits volumes et de vendre à crédit avec des faibles marges) ;
- la clientèle est dispersée (ce qui entraîne des coûts de commercialisation par unité élevés) ;
- les secteurs d'activité concernés ne sont pas commerciaux incluant des cultures ou des élevages de rente. Elles ne présentent qu'une faible rentabilité au niveau primaire et impliquent de surcroît une grande prise de risque.

Des organisations paysannes sont amenées à prendre en charge ces services, mais elles ne devraient pas être les seules à s'y investir, car leur impact économique est considérable et justifie largement que l'on y intervienne. Les gouvernements devraient davantage les appuyer ou les encourager.

L'Etat peut stimuler ces initiatives en créant des cadres légaux et fiscaux propices, tout en apportant des appuis budgétaires et en finançant des services de support adéquats. Il peut également investir dans des zones artisanales ayant une accessibilité et infrastructures appropriées à des prix promotionnels.

L'Etat, et donc également les ONGD qui demandent des subventions, se basent sur des études de rentabilité macro-économique pour justifier les aides et avantages accordés. Le domaine de l'approvisionnement en semences (et géniteurs) améliorés pour des produits vivriers n'est pas intéressant pour le secteur privé. Il est néanmoins une contrainte structurelle pour l'amélioration de la production vivrière et de la sécurité alimentaire.

### **L'ONGD prestataire de services d'appui-conseil**

Quelle que soit la filière envisagée, les ONGD pourraient offrir les services d'appui suivants :

- réaliser des études préalables (jusqu'à la finalisation d'un véritable plan d'entreprise) ;
- organiser et donner des formations spécialisées ;
- prodiguer des conseils juridiques et commerciaux ;
- mettre en oeuvre de programmes de recherche-développement en vue d'innover ou d'améliorer la productivité ou la qualité.
- faciliter des contacts avec des organismes de financement.

Le premier service est le plus important puisqu'il détermine les conditions de démarrage du projet. L'entreprise sera-t-elle viable ? La valeur ajoutée est-elle suffisante pour couvrir plus que les coûts de production ? Travaille-t-on à une échelle rentable ? Quel sera le prix de vente qui permettra de trouver un marché ? Par rapport à ce prix, quel sera le seuil de rentabilité ? Les compétences de départ ainsi que leur développement est elle suffisante ?

Ces études doivent également s'attacher à estimer l'impact économique de l'entreprise : les emplois créés au sein de l'entreprise, la valeur des matières premières utilisées en amont, le nombre d'emplois créés en aval, etc.

Les ESS-M ne sont pas en mesure de payer le coût réel des appuis-conseils. Leur échelle est trop faible pour dégager des bénéfices importants. Une subvention de ces services est donc justifiée. Mais deux conditions doivent être remplies :

- leur activité étant supposée rentable après une certaine période de démarrage, les entreprises clientes doivent payer ne fut-ce qu'une partie des coûts (elles doivent être perçues et responsabilisées comme des clients qui achètent et donc peuvent plus facilement avoir des exigences de qualité) ;
- le coût net de la subvention (directe aux prestataires ou via les clients) doit être plus faible que la plus-value économique générée.

Les ESS-M peuvent à la rigueur rétribuer les services avec des « chèques services » subventionnés. Il faut néanmoins veiller à ce que les subventions externes soient liées à des interventions précisément définies ainsi qu'aux résultats directs obtenus. Il ne s'agit donc pas d'accorder des chèques en blanc.

Comme pour chaque entreprise l'Etat peut subventionner la recherche-développement, la formation du personnel qualifié, certains frais de commercialisation liées au ciblage socio-économique.

## **L'ONGD reconvertie en opérateur économique**

Certains créneaux, dans des filières précises, constituent des goulots d'étranglement considérables et sont donc hautement stratégiques. Y intervenir de manière durable et viable demande néanmoins des capacités financières ou techniques qui dépassent (momentanément ?) les capacités des associations.

D'où l'utilité pour l'ONGD de créer son entreprise à finalité sociale<sup>1</sup> (sans qu'elle se trouve en position d'abuser de sa situation de monopole de fait). On doit viser une rentabilité interne et un développement basés sur les revenus générés plutôt que sur les financements extérieurs. Néanmoins, dans le cas où cette entreprise à finalité sociale rend un service avec un impact économique important, il est acceptable, voir souhaitable que l'Etat lui accorde des avantages ou des subventions. Mais ces aides doivent être liées aux résultats effectivement obtenus. Les subventions sont nécessaires dans les cas où le coût des services ne peut pas être payé par les bénéficiaires directs.

Il est préférable de choisir un statut juridique qui permette aux structures de base de (re)prendre ensuite au fur et à mesure le contrôle de l'entreprise, en rachetant par exemple les parts sociales ou les actions.

Par exemple, selon la filière, l'un des créneaux à exploiter pourraient être la fourniture aux exploitations familiales d'intrants de qualité conditionnés. La multiplication de semences sélectionnées requiert une expertise technique et organisationnelle certaine. Il faut également entretenir des relations de confiance avec les stations de sélection. A cause des coûts d'investissement et de fonctionnement, ce type de service n'est rentable que pour un marché important, marché qui dépasse celui des membres d'une association paysanne (la multiplication *in vitro* des pommes de terre, le traitement particulier des graines de palmier à huile sélectionné, le traitement phyto et le contrôle de germination pour les semences de légumes, etc.).

Il en est de même pour les autres intrants, comme les engrais chimiques et produits phyto appropriés pour les cultures spécifiques et qui conditionnés selon la demande, exigent parfois un équipement spécialisé qui ne s'amortit que pour un marché important.

Si on veut produire des aliments qui peuvent concurrencer les produits importés autant sur le plan de la qualité, de la quantité que de la productivité (respect des délais de livraison), il faut consentir des investissements conséquents pour acquérir des équipements de transformation et se doter d'une expertise technique suffisante.

Une installation de séchage artificiel du manioc (ou d'autres denrées), une unité de pasteurisation de jus ou de fabrication de confitures, une presse à huile mécanisée, deviennent des outils incontournables pour conquérir certains marchés. Pour les rendre disponibles au sein de la filière, il n'est pas nécessaire de mettre en place une entreprise qui achète les produits, les transforme et ensuite en assure la commercialisation. Il suffit d'un simple atelier de service dans lequel les producteurs viennent avec leurs produits pour les faire transformer, moyennant finance. L'avantage de cette option est que le contrôle de la qualité ainsi que le stockage et la transformation restent de la responsabilité du producteur. Ceci a des répercussions importantes sur les frais de fonctionnement, y compris la gestion des fonds de roulement et la gestion du personnel. La responsabilité de l'entreprise se limite à mettre à la disposition des clients un équipement et des opérateurs performants à des périodes propices et à un coût honnête.

Par exemple, les presses modernes pour l'huile de karité permettent non seulement d'avoir un meilleur taux d'extraction, mais également de meilleure qualité d'huile. Ces deux facteurs rendent l'extraction artisanale de moins en moins rentable (plus chère et de moindre qualité). Ouvrir un service d'extraction est déjà un bon départ. S'il est situé près d'un marché ou facilement accessible, pareil atelier pourrait progressivement devenir un point de vente. Mais en laissant aux producteurs le soin de s'occuper eux-mêmes de la commercialisation de leur huile, l'entreprise de services évite les épineux défis du contrôle de la qualité de la matière première, du stockage et de la vente du produit fini.

Même chose pour une coopérative de commercialisation. Dès qu'elle commence à payer cash, à un tarif préférentiel au dessus du prix de marché, le produit livré par son membre, les problèmes s'accumulent pour le gérant. Il faut que les membres/clients gardent la propriété de tout le processus de commercialisation et soient responsabilisés par les problèmes de qualité.

Dans le domaine de la commercialisation, les plus grands défis sont :

- l'accessibilité des produits ;
- le groupage en des quantités intéressantes – y compris l'éventuel stockage ;
- la garantie de leur qualité
- la négociation commerciale.

Les petites exploitations ont tout intérêt à organiser ces activités de manière collective. En Europe, les petits producteurs ont créés il y a longtemps – et elles existent encore - des criées. Ces centres de regroupement permettent de mettre les produits en vente, après triage et conditionnement, selon le principe de vente aux enchères. Les commerçants sont assurés de trouver facilement le produit qu'ils cherchent et, en contrepartie, d'offrir un prix plus élevé. La gestion de ces criées incombe aux coopératives des producteurs. Ce service peut-être étendu pour des produits d'exportation.

## **La tension entre l'ESS-M du groupe cible et le défi de l'autofinancement de l'ONGD**

Il n'est pas facile d'identifier des activités génératrices de revenus qui soient vraiment rentables tout en restant au service des groupes cibles. Trop souvent l'ONGD, grâce aux dons qu'elle reçoit dans le cadre des stratégies d'autofinancement, met en place des AGR (activités génératrices de revenu ?). Mais ceux-ci font une concurrence déloyale aux AGR du groupe cible. Dans la mesure où cette activité ne demande pas d'expertise technique, de grandes capacités de gestion ou de capital d'investissement, elle revient au groupe-cible et non à l'ONGD. Le stockage et la vente de produits vivriers peut aussi bien se faire par les producteurs eux-mêmes. Le seul service pertinent que pourrait alors rendre une ONGD serait de construire et/ou de leur louer une aire de stockage appropriée, en bon état. Ainsi on s'assurerait que les coûts de maintenance de l'infrastructure seraient pris en compte.

Les ONGD doivent donc choisir : devenir elles-mêmes des ESS-M (avec toutes les conséquences qui en découlent), ou rester des ONGD offrant des appuis-conseils à des tarifs subventionnés.

\* Atol

1 Il existait jadis en RDC un statut d'entreprises dites de « société civile » pour dénommer de telles entreprises d'utilité publique.

Pour plus d'informations :

[http://www.lesjeunesentreprises.be/index.php?option=com\\_content&task=view&id=211&Itemid=384](http://www.lesjeunesentreprises.be/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=384)

[http://www.lesjeunesentreprises.be/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=36&Itemid=356](http://www.lesjeunesentreprises.be/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=36&Itemid=356)

<http://www.ripess.net/fr/prc.html>