

■ Sarah Barlow,  
**The Enter-Growth Project Sri Lanka. Applying a market development lens to an ILO local enterprise development project**, ILO, décembre 2009, 33 p.

**POUR ACCÉDER**

**AU DOCUMENT ORIGINAL :**

<http://www.bdsknowledge.org/dyn/bds/docs/708/EnterGrowth-CaseStudyBarlowDec09.pdf>

« **L'Actualité des services aux entreprises** » n° 19 février 2010

Un produit d'information financé par la DDC (Suisse) et publié par le Gret (France)

# Le projet « Enter-Growth » au Sri Lanka :

## appliquer des objectifs de développement de marché à un projet de développement local des entreprises

Enter-Growth a été conçu comme un projet de développement local intégré des entreprises, avec toutefois une inclination initiale intuitive puis une évolution claire vers des principes de développement de marché. En tant que tel, le projet offre un profil combinant des méthodes classiques de développement des entreprises et des caractéristiques clés des approches de marchés plus systémiques. À un ciblage géographique initialement étroit, à la promotion de deux outils « BDS » de l'OIT (GERME et EYB) hérités d'un projet antérieur, et à l'analyse PACA/LOCA de Mesopartner, ont succédé des principes et des solutions plus systémiques relevant davantage d'interventions indirectes : recherche de pérennité, facilitation de changements structurels, compréhension fine des marchés, etc. Le rapport final synthétise la démarche d'évolution, ainsi que les impacts et enseignements du projet.

Dans le District de Kurunegala au Sri Lanka, près de 3 000 producteurs laitiers ont triplé la productivité de leur bétail, et augmenté de 11 % l'emploi dans leurs fermes. Le Projet Enter-Growth de l'OIT y a contribué en i) éveillant l'intérêt des banques pour ce secteur et leur compréhension du marché ; ii) en améliorant l'analyse des besoins de la part des fournisseurs ; et iii) en améliorant la commercialisation du lait frais, par la création d'un nouveau circuit de distribution basé sur des associations payannes, permettant une augmentation de 30 % des marges des producteurs.

Il s'agit là d'un exemple parmi d'autres de l'impact du projet, qui illustre la façon dont celui-ci est intervenu, de manière indirecte (« light touch approach »), sur les causes profondes des dysfonctionnements des marchés, entraînant des changements significatifs et surtout structurels de ces marchés. Afin de développer le tissu économique local et d'apporter des changements durables et profonds, le projet a ainsi développé une approche innovante, systémique, foca-

lisée sur les mécanismes de marchés et non plus sur l'appui aux seules MPE. Qualifiée d'« approche de développement de marché », elle apparaît novatrice par rapport aux projets d'appui aux entreprises « classiques ». Cette étude de cas cherche à présenter ces méthodes, les objectifs fixés et l'expérience acquise afin d'en démontrer la pertinence et les leçons principales pour monter, mettre en œuvre, suivre et évaluer des projets similaires.

### CONTEXTE D'INTERVENTION

En dépit du Tsunami en 2004 et de la résurgence de conflits internes dans les provinces du Nord et de l'Est entre 2006 et 2009, le Sri Lanka a réussi à stabiliser sa croissance et à réduire son taux de pauvreté (15,2 % selon le Département de Recensement et des Statistiques en 2006-2007). L'économie sri-lankaise repose en grande partie sur son secteur in-

## Le projet « Enter-Growth » en bref

**Période :** juin 2005-septembre 2009.

**Budget :** 5 049 511 USD.

**Financement :** Agence suédoise pour le développement (Sida).

**Partenaires publics :** Ministère du Développement des entreprises et de la Promotion des investissements, secrétariats des 4 districts d'intervention.

**Ciblage géographique :** 4 districts du Nord-Ouest et du Centre-Nord (Puttalam, Anuradhapura, Polonnaruwa et Kurunegala).

**Groupe cible :** micro et petites entreprises (MPE).

**Objectif général :** contribuer à stimuler une croissance économique « pro-pauvre » et à générer des emplois de qualité pour les femmes et les hommes des provinces d'intervention.

#### Objectifs spécifiques :

- Améliorer l'accès aux marchés pour les MPE.
- Créer un environnement des affaires favorable aux MPE (environnement légal et réglementaire).
- Promouvoir la culture d'entreprise en faisant évoluer les comportements vis-à-vis de l'entrepreneuriat privé.
- Améliorer l'accès à des services d'appui pérennes aux MPE au plan national.

#### Principaux moyens :

- Outil PACA (*Participatory Appraisal of Competitive Advantage*), appelé LOCA au Sri Lanka.
- Analyse et développement de filières (intégrant promotion des BDS et réforme de l'environnement des affaires).

- Dialogue public-privé par le biais de forums pour les MPE.
- Enregistrement des entreprises.
- Développement de la culture d'entreprise.
- Développement des médias.
- Outils SIYB/GERME et KAB (*Know About Business*) de l'OIT.

#### Sous-secteurs d'intervention :

- Filières locales : fruits et légumes, poissons d'aquarium, floriculture, production laitière, tourisme.
- Filières régionales : lait, floriculture, emballage, fibre de coco.

dustriel et en particulier sur le secteur du textile, représentant 45 % de ses exportations, ainsi que sur ses services tels que les télécommunications, le transport et la finance. Les transferts internationaux de sa diaspora lui procurent de même des revenus conséquents. Seul le secteur agricole demeure à la traîne, participant marginalement à la croissance, et contribuant davantage à la paupérisation croissante des zones rurales, vivant de ce secteur, de la pêche et des ressources forestières.

Le climat des affaires est pourtant loin d'être optimal (102<sup>e</sup>/181<sup>e</sup> place dans le classement de la Banque mondiale). Principal intervenant dans la fourniture de services aux entreprises, l'État centralisateur suscite de nombreuses attentes. Le secteur public attire les plus diplômés, par des carrières perçues comme plus prometteuses que dans le secteur privé, qui, à l'inverse, souffre d'une assez mauvaise réputation.

Les deux provinces d'intervention apparaissent comme les deux provinces les plus pauvres du Sri Lanka, les plus affectées par les conflits ethniques. Si la structure de l'emploi dans la province du Nord-Ouest est relativement homo-

gène, la province du Centre-Nord se caractérise en revanche par un fort taux d'emploi dans le secteur agricole (52 %), suivi des services et enfin de l'industrie.

D'UNE APPROCHE CLASSIQUE  
À UNE APPROCHE PLUS  
SYSTÉMIQUE

#### Une méthodologie flexible et adaptée

Dès le montage, le projet s'inscrivait dans les objectifs de l'Agenda pour un Travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT). En particulier, trois des quatre objectifs ont été visés par le projet : i) la création d'emplois à travers le renforcement des MPE ; ii) la protection sociale des travailleurs à travers l'amélioration des conditions de travail ; iii) le dialogue social à travers les forums d'entreprises, le renforcement des associations de MPE, les méthodes participatives d'identification des contraintes et d'analyse des marchés.

Le projet s'est fortement appuyé sur les méthodologies et outils développés par l'OIT et les bailleurs travaillant sur l'approche M4P (*Making Markets Work for the Poor*). Une approche d'abord géographique, locale, a été adoptée, permettant de mettre en évidence les avantages compétitifs locaux selon une démarche participative (la méthodologie LOCA/PACA a été développée par Mesopartner) et utilisait comme grille de lecture une grille d'analyse des filières (*Value Chain Development -VCD*). La participation et le dialogue avec toutes les parties prenantes a été la pierre angulaire de la méthodologie, de l'identification des activités à la mise en œuvre et à la définition stratégique.

Basée à Colombo, l'équipe de projet, composée de quatre responsables des quatre districts à plein temps, de techniciens et d'animateurs locaux, a su s'adapter aux demandes spécifiques et mobiliser des expertises courtes techniques en fonction des besoins. Un appui administratif de l'OIT et un comité de pilotage, composé de représentants du gouvernement, de syndicats patronaux et de travailleurs ainsi que d'organisations du secteur privé s'est réuni régulièrement

afin de définir les orientations stratégiques. Deux évaluations, une à mi-parcours, l'autre à la fin du projet, ont été réalisées et un suivi-évaluation interne rigoureux a été mis en place dès le début.

### Une démarche évolutive

L'approche d'analyse systémique des marchés s'est construite progressivement. Intuitive au départ, elle s'est peu à peu renforcée au cours du projet, notamment grâce à une utilisation intelligente et une adaptation des outils « classiques » aux besoins des parties prenantes.

Ces outils conventionnels, tels que l'analyse des avantages compétitifs locaux, les formations du type SIYB (*Start and Improve Your Business*) ou EYB (*Expand Your Business*) ou les analyses de filières (VCA), présentent de nombreux avantages : ils permettent de mettre en évidence les contraintes de marché, de comprendre les sous-secteurs spécifiques et de permettre des gains rapides, suscitant un intérêt immédiat pour les acteurs. Toutefois, s'ils sont utilisés indépendamment d'une analyse stratégique et systémique globale, ils agissent d'abord sur les symptômes et non sur les causes profondes des défaillances du marché. L'équipe s'est donc orientée peu à peu vers une approche plus globale, plus intégrée, pour comprendre les paramètres structurels de défaillance afin d'agir sur les causes et non sur les symptômes uniquement.

Cette orientation innovante se base sur un cadre stratégique plus englobant et sur une intervention indirecte, s'appuyant sur les acteurs locaux, leurs attentes, leurs besoins et leurs initiatives. Il ne s'agit pas de fournir des services directs aux entreprises, mais d'agir indirectement sur les contraintes des marchés. Cette démarche a occasionné des changements structurels durables pour un plus grand nombre d'acteurs que des démarches classiques et a favorisé l'appropriation locale des résultats.

### Une approche systémique pertinente

Ainsi, l'approche géographique initiale, focalisée sur les filières locales, a été dépassée pour comprendre plus largement

les filières provinciales et leur inscription dans le marché national, voire international (export). Les MPE ne se définissent en effet pas par leur localisation géographique, mais en référence à leurs débouchés, aux fonctions qu'elles remplissent, aux biens et services qu'elles vendent, et à leur taille et leur clientèle.

De même, l'approche systémique concernant l'environnement des affaires a reposé sur l'identification de réformes dans des marchés spécifiques dont les acteurs locaux verraient un intérêt immédiat. Ceux-ci ont été renforcés, structurés en associations et formés à des méthodes de plaidoyer (argumentaires chiffrés, techniques de négociations, plates-formes de dialogue public-privé) pour parvenir à faire évoluer les réglementations et pratiques. Cette approche sectorielle a occasionné de meilleurs résultats qu'une approche qui viserait des réformes génériques, globales du climat des affaires.

Enfin, avoir une vision claire des impacts souhaités, du rôle de chacun des acteurs dans la configuration après le projet et des objectifs de pérennisation des impacts dès le montage du projet, a grandement favorisé cette approche systémique. En effet, intervenir à de multiples échelons, sur différentes dimensions, techniques, sociales, économiques, culturelles et institutionnelles, de manière complémentaire et « simultanée » permet de renforcer mutuellement chacune des activités spécifiques et de provoquer des changements plus structurels. Afin de les mesurer et d'orienter les stratégies, l'importance d'un suivi-évaluation rigoureux en interne a également été mise en évidence.

Voir l'encadré page suivante.

#### LES PRINCIPES DE L'APPROCHE SYSTÉMIQUE ET TROIS EXEMPLES ILLUSTRATIFS

Les quatre grands principes suivants peuvent être dégagés :

- le projet s'attache d'abord à identifier et à comprendre les causes profondes de la déficience des marchés ;

- le projet cherche ensuite à intervenir non sur les symptômes, mais sur ces causes profondes pour faciliter des changements structurels ;
- le projet identifie le cadre d'action pour obtenir des effets durables ;
- le projet intervient de manière indirecte, accompagnant le changement et mobilisant des expertises spécifiques et le portage des activités par des acteurs locaux.

Dans la filière laitière, l'équipe a travaillé avec les organisations locales (Irritech Pvt Ltd), les services provinciaux du ministère de l'Agriculture et du Département pour la Production animale et la Santé pour les aider à identifier les contraintes et les solutions de mise en œuvre. La faiblesse des rendements du bétail est apparue comme une conséquence d'un monopole de fait de l'État dans ce secteur. Cette contrainte mise en évidence, le projet n'est pas intervenu directement pour appuyer la multiplication de centres de production, mais a mobilisé l'État pour le faire. Il a ainsi encouragé l'État à favoriser l'investissement privé par l'octroi de financements et de terrains, permettant la mise en place de 13 fermes supplémentaires.

De même, une des contraintes du secteur de la fibre de coco reposait paradoxalement sur un manque de personnel, alors que le taux de chômage général était conséquent. La cause en était une image très négative du secteur, perçue comme dégradant et insalubre. L'amélioration des conditions de travail à travers des formations menées par des partenaires, qui se poursuivent toujours, a permis à certaines de ces MPE d'embaucher plus de personnel, d'améliorer la productivité et de rendre plus attractif le secteur auprès de futurs employés.

Enfin, dans de nombreux secteurs, le projet a constaté que l'absence de mécanismes de dialogue formel ou informel entre l'État et le secteur privé expliquait nombre de symptômes des dysfonctionnements des marchés. La qualité et la pertinence du dialogue dépendait d'une part de la capacité du secteur privé à identifier, prioriser et mesurer ses contraintes pour opposer des arguments chiffrés et précis à l'État, et d'autre part à un engagement volontariste d'écoute de l'État et de ses services déconcentrés. Hormis

## Pour des changements structurels dans le fonctionnement des marchés : différences d'approche

L'approche de développement des marchés ne semble pas fondamentalement différente des approches classiques de développement des entreprises. Pourtant, certains aspects fondamentaux la distinguent et la rendent plus pertinente et plus durable.

Étape	Approches conventionnelles	Approche ciblant
<b>Identification/ montage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les pauvres sont souvent vus comme isolés des marchés.</li> <li>Tendance à fournir des services directement aux entreprises.</li> <li>Les BDS sont promus souvent globalement.</li> <li>Les réformes du climat des affaires visent des contraintes générales (formalisation) des MPE.</li> <li>Les dimensions d'un travail digne sont négligées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les pauvres font partie intégrante du marché.</li> <li>Les changements structurels sont visés.</li> <li>L'intervention vise de multiples dimensions.</li> <li>Promotion des BDS dans des marchés spécifiques, sur des besoins particuliers.</li> <li>Promotion des réformes institutionnelles sectorielles et facilitation du plaidoyer par les acteurs concernés.</li> <li>Les objectifs stratégiques d'un travail digne font partie intégrante de la démarche.</li> </ul>
<b>Mise en œuvre/ méthodologie/ approche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Approche structurée, définie au départ et peu remise en cause en cours de mise en œuvre (accord formel des parties recherché pour modifications éventuelles).</li> <li>Tendance à intervenir directement auprès des entreprises.</li> <li>Tendance à avoir une approche standardisée avec les partenaires.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Approche flexible et réactive.</li> <li>Approche en facilitateur, de manière « légère » (« light touch »).</li> <li>Les partenaires sont déterminés en fonction des analyses des marchés.</li> </ul>
<b>Durabilité/ pérennisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas une priorité, impacts immédiats recherchés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Changements structurels prioritaires, changement d'échelle et durabilité de l'impact considérés comme des objectifs.</li> </ul>
<b>Outils de développement utilisés (VCD, LOCA, SIYB, etc.)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tendance à surestimer les outils au détriment de l'adaptation au contexte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilisation des outils que lorsqu'ils sont appropriés et pertinents ; adaptation.</li> </ul>
<b>Suivi-évaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Focalisé sur l'atteinte des résultats et moins sur les impacts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La mesure des impacts, de leur durabilité et de la pérennisation des activités est un élément crucial de la méthodologie de suivi-évaluation.</li> </ul>

les formations sur le plaidoyer et la structuration des acteurs, une des activités a consisté à mettre en place dans chacun des districts des forums réguliers d'entreprises par secteur, réunissant MPE, acteurs publics et ONG pertinentes.

Les forums s'adressant au niveau sectoriel et traitant au départ des besoins immédiats des acteurs ont gagné peu à peu en crédibilité et restent aujourd'hui un mécanisme de dialogue porté par les parties prenantes locales.

### PROBLÈMES ET RÉSISTANCES RENCONTRÉES

Le projet a été confronté à de nombreux défis en cours de mise en œuvre, en particulier dus à la nouveauté de cette démarche. Devant un tel projet, les attentes sont fortes en matière d'intervention, de besoins d'équipements, de formation, de services. La méthodologie reposant sur

une approche indirecte se limitant à la facilitation peut générer des frustrations.

Une approche systémique du marché permet de comprendre l'offre et la demande et d'orienter l'offre vers la demande. La prédominance des agences de l'État dans la fourniture de services aux entreprises a demandé des efforts accrus pour contrecarrer cette logique d'offre et sensibiliser les autorités à la demande pour mieux répondre aux besoins. Il s'est d'ailleurs avéré que les

agents de l'État n'étaient pas si réticents à adopter une démarche plus centrée sur le marché.

Si l'équipe locale s'est approprié les principes d'intervention, en revanche, les procédures organisationnelles et financières des bailleurs n'étaient parfois pas adaptées pour adopter une démarche itérative, flexible et réactive.

Le projet a également été confronté à des défis importants extérieurs au projet comme la reprise des conflits en cours de projet ou encore la complexité du cadre institutionnel et la multitude d'interlocuteurs différents issus de divers ministères et départements.

Toutefois, les capacités et l'ouverture d'esprit de l'équipe, comme la confiance et l'accompagnement des représentants locaux des bailleurs, ont été autant de circonstances favorables déterminantes dans la réussite de ce projet. L'équipe a en effet pu partager son expérience avec

des projets d'appui aux entreprises menés par la GTZ et Swisscontact au Sri Lanka et bénéficiaire de visites d'échanges au Bangladesh dans le cadre du projet Katalyst testant une démarche similaire. Des formations spécifiques au cours du projet ont par ailleurs été proposées par l'OIT, Mesopartner et le Centre Springfield.

## IMPACTS DU PROJET

Les impacts de ce projet apparaissent à plusieurs égards difficiles à mesurer au regard des changements qualitatifs et structurels qu'il a occasionnés. Si les indicateurs de revenus et d'emplois ont généralement augmenté dans le pays, ceux des zones d'intervention ont augmenté dans des proportions bien supé-

rieures (triplement des revenus, croissance de 15 % de l'emploi, etc.).

16 400 MPE ont été touchées, 52 000 à moyen terme si l'on analyse les filières visées dans leur ensemble. 22 secteurs ont été visés. 26 associations de MPE ont été appuyées avec une croissance du taux d'adhésion de 47 %. 11 réformes institutionnelles ont été menées. 27 000 jeunes ont achevé des études secondaires liées au secteur privé, 5 400 ont obtenu un certificat KAB (*Know About Business*).

Le forum théâtral Palama a accueilli près de 252 000 personnes, 41 % des présents ayant répondu au questionnaire d'évaluation déclarent avoir changé leur opinion sur l'entrepreneuriat. 300 000 spectateurs sri-lankais ont regardé le troisième épisode de la série TV sur l'éthique des affaires. Il s'agit là d'impacts généraux qui ne reflètent pas en totalité les changements structurels dans les différentes filières.

### Un exemple d'impact sectoriel : le cas de la filière floricole

Le secteur de la floriculture apparaît comme un secteur très important au Sri Lanka, en particulier dans les zones rurales et périurbaines des provinces du Nord-Ouest et du Centre-Nord. La gamme de produits est variée, allant des fleurs séchées aux graines, feuillages et plants vivants, destinée à des marchés domestiques et d'export. Les revenus d'exportation de ce secteur ont crû de manière constante entre 2002 et 2007 (7,5 % en moyenne).

Le potentiel prometteur de la filière dans les provinces d'intervention, sa dimension intensive en main-d'œuvre (notamment des femmes pauvres en milieu rural) et l'engagement du partenaire EDB (*Export Development Board*) à intervenir dans ce secteur ont été autant de raisons d'appuyer ce secteur. Celui-ci était confronté à plusieurs contraintes immédiates tels la faiblesse perçue de la qualité des produits, la faiblesse des fournisseurs en intrants (biens et services), les coûts de transport élevés et l'accès limité des producteurs à des services financiers.

Pour chacune de ces contraintes, les causes profondes corrélées ont été identifiées par les acteurs locaux. Elles portaient sur l'insuffisance d'informations techniques sur les procédés, les équipements et les attentes des marchés export, sur l'absence de communication et d'information réciproque des différents maillons de la filière, sur le faible accès à des variétés nouvelles, lui-même venant des lacunes du Sri Lanka en matière de recherche agronomique et d'équipements. La faiblesse des fournisseurs en intrants était d'abord due au nombre restreint de fournisseurs, à l'informalité des rapports entre fournisseurs et producteurs qui n'incitaient pas les premiers à rechercher la

croissance des seconds, à l'incapacité pour les producteurs de négocier les prix auprès des fournisseurs et au manque de coordination des acteurs étatiques fournissant des services. L'insécurité des routes et les arrêts intempestifs lors des barrages de police augmentaient considérablement les risques et les coûts de transport tant pour les marchés domestiques qu'export. Enfin, le secteur bancaire percevait ce secteur comme très risqué.

Dans l'optique de favoriser la connaissance, la communication et la coordination du secteur, le projet a favorisé la structuration d'une Association nationale de floriculture tropicale, réunissant les MPE du secteur, celle-ci ayant pour fonction de renforcer les capacités de négociation des producteurs, d'améliorer l'accès à l'information sur les marchés et les équipements, d'être un catalyseur pour les formations des producteurs et d'apparaître comme un interlocuteur crédible pour l'État.

Le ministère du Développement de l'Export et du Commerce international a appuyé la création d'un premier Centre pour la Floriculture opérationnel dans un des districts, destiné uniquement à l'export. Un certain nombre de services ont été adaptés aux besoins des producteurs par EDB comme la création d'une certification locale des produits, des mesures incitatives pour l'enregistrement des MPE du secteur, l'organisation d'un atelier pour le secteur bancaire présentant les potentialités du secteur ou encore des formations techniques pour les producteurs qui souhaitent se lancer sur ce marché. Un plaidoyer porté par les acteurs locaux a également été effectué pour la création d'une « porte verte » à l'aéroport pour faciliter l'export de produits périssables.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cette expérience dont le bilan apparaît concluant. La focalisation sur l'atteinte de changements structurels semble porter ses fruits lorsque la démarche repose sur une compréhension fine des mécanismes sous-jacents de marché et une vision partagée des contraintes, des solutions et des résultats attendus.

Il convient dans l'approche d'être flexible et de ne pas voir les outils comme une fin mais bien comme un moyen, qu'il s'agit d'adapter au contexte.

L'implication des parties prenantes à toutes les étapes de la démarche de prise de décision permet de trouver des approches plus innovantes, d'inscrire le changement dans une dynamique locale et d'être plus réactif aux besoins, attentes et contraintes des acteurs locaux. Cette approche systémique s'inscrit tout à fait dans une optique de création d'emplois durables, comme l'entend l'OIT.

Enfin, un personnel de qualité est l'ingrédient clé d'un projet réussi. Lorsque le projet vise une valeur ajoutée à travers l'accompagnement, le conseil et l'influence plutôt que par le biais de financements directs, les compétences interpersonnelles, techniques, et communicationnelles de l'équipe apparaissent fondamentales. ■