

■ **Helping business recover after a natural disaster: Hambantota Chamber's post-tsunami experience**, Mossakowski T., Davidson B., Thassim A., *Enterprise Development and Microfinance*, vol.21, n° 1 (mars 2010), 16 p.

Avec l'aimable autorisation de Practical Action Publishing

**INFORMATION ET ABONNEMENT :**  
[http://practicalaction.org/publishing?id=sed\\_journal](http://practicalaction.org/publishing?id=sed_journal)

« **L'Actualité des services aux entreprises** » n° 20 juin 2010

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

# Relancer l'activité des petites et moyennes entreprises après une catastrophe naturelle :

## l'expérience de la chambre de commerce de Hambantota (Sri Lanka)

Le 26 décembre 2004, un tsunami dévastait les côtes de l'Asie du Sud-Est, causant plus de 227 000 morts et laissant des centaines de milliers de personnes sans abri. Au Sri Lanka, si l'aide d'urgence internationale s'est très rapidement mobilisée, peu d'actions ont en revanche été prévues pour relancer les activités économiques. Pourtant une telle relance joue, on le sait, un rôle décisif dans la réhabilitation de zones affectées par des catastrophes naturelles. L'article présenté ici décrit l'un des rares projets d'appui à la relance d'activités économiques, ciblant surtout les petites et moyennes entreprises (PME) touchées par le tsunami. Ce projet a été mené par la Chambre de commerce du district de Hambantota, l'un des plus meurtris. Cette expérience permet de mesurer l'impact d'un soutien aux petites entreprises après une catastrophe naturelle et de tirer des leçons et recommandations clés pour de futurs projets d'appui aux entreprises dans un contexte post-urgence.

### LE CONTEXTE POST-TSUNAMI

#### Hambantota, l'un des districts du Sri Lanka les plus touchés

Le district de Hambantota s'étend sur 90 km de côtes, au Sud-Est du Sri Lanka. C'est l'un des districts les plus pauvres du pays, peuplé d'environ 580 000 habitants. La zone est essentiellement rurale ; l'agriculture et la pêche jouent un rôle clé dans l'économie locale.

Au Sri Lanka, l'impact du tsunami a été impressionnant : plus de 35 000 morts, un demi million de déplacés et 150 000 personnes privées de tous moyens de subsistance. Le district côtier Hambantota a été probablement le plus touché. Un grand nombre de logements, de bâtiments publics et d'entreprises ont été détruits ou fortement endommagés. En particulier, tout le secteur traditionnel de la pêche a été dévasté. L'impact écono-

mique a été si fort dans la zone, qu'il semblait illusoire de réhabiliter le district sans aide extérieure.

#### L'afflux rapide de l'aide post-tsunami

Juste après le tsunami, l'aide internationale s'est rapidement mobilisée dans les zones touchées, à Hambantota notamment. Pourtant, une bonne part de cet effort a été vaine, en raison du contexte chaotique d'après la catastrophe. En l'absence de toute coordination effective, le suivi et le contrôle de l'argent dépensé n'ont pas pu se faire correctement.

Le secteur de la pêche en est un exemple criant : 90 % de la flotte et des équipements de pêche ont été détruits par le tsunami. Beaucoup d'ONG sont intervenues, mais dans un grand désordre. Des personnes qui n'avaient jamais été pêcheurs ont reçu en don des bateaux, alors que des pêcheurs ne pouvaient en obtenir. Certains bateaux fournis étaient

inadaptés ou de piètre qualité, en l'absence de toute consultation préalable des pêcheurs sur leurs besoins. Les ONG ont concentré leurs efforts sur le remplacement des bateaux, oubliant la nécessité de réhabiliter le stockage et la commercialisation des produits de la pêche.

On peut estimer, au final, qu'après des débuts hésitants, l'aide d'urgence et celle destinée aux individus ont raisonnablement bien fonctionné. Mais l'aide apportée aux activités économiques au sens large – activités de subsistance, micro, petites et moyennes entreprises – a été très limitée et peu efficace.

Une fois les besoins d'urgence des populations prises en charge, il était pour tant indispensable de leur permettre de travailler et vivre de façon autonome.

### Les PME, laissées-pour-compte de l'aide internationale

Relancer ces activités économiques, au lendemain du tsunami, supposait un appui équivalent à ce que l'aide d'urgence avait pu déjà apporter. Quelques projets ont ciblé dans une certaine mesure le niveau « micro », pour la reprise des activités de subsistance et des micro-entreprises. En revanche, les PME ont été les grandes oubliées des projets post-tsunami. Personne, parmi les ONG, agences gouvernementales et de coopération, n'a souhaité les soutenir.

### Quel a été l'impact du tsunami sur les PME ?

Pourtant, la plupart de ces entreprises avaient tout perdu lors du tsunami. En janvier 2005, trois semaines après la catastrophe, la chambre de commerce locale, la HDCC (Hambantota District Chamber of Commerce) a lancé une étude sur les activités menées dans le district (PME, et plus largement petites activités), essayant d'estimer l'impact des pertes subies par les entrepreneurs.

Cette étude mettait clairement en évidence les grandes difficultés rencontrées par les entreprises, principalement dans les secteurs de la pêche et du commerce. Il était évident que des dons étaient nécessaires pour reconstituer équipements, stocks, bâtiments, et pour faire face aux impayés des clients morts dans la catas-

### Quelques résultats de l'étude préalable de la HDCC : l'impact du tsunami sur les PME

- 1 174 PME affectées par le tsunami ont été recensées et enquêtées dans le district de Hambantota – soit environ 80 % du total des petites entreprises touchées.
- Le tsunami a eu un impact fort surtout sur les commerçants (détaillants et grossistes), dont les stocks et locaux ont été en grande partie détruits. L'autre secteur très touché a été la pêche : 278 PME de pêche ont été affectées, en général très lourdement.
- Le secteur agricole a été relativement peu touché en revanche, les petites exploitations agricoles du district étant situées en retrait de la côte.
- L'immense majorité des entreprises affectées par le tsunami n'avaient contracté aucun type d'assurance, et se retrouvaient dans l'impossibilité financière de faire face aux pertes subies, ou de rembourser les emprunts contractés avant la catastrophe.

trophe. De plus, des garanties étaient nécessaires pour permettre aux PME d'accéder à des crédits – certaines entreprises devant de plus honorer des dettes antérieures au tsunami.

### L'INITIATIVE DE LA HDCC EN APPUI AUX PME

Une recherche de financement très précoce, dès l'étude préalable, a permis à la HDCC de mobiliser des fonds de la coopération norvégienne (environ 300 000 \$), dans l'optique d'un projet d'appui aux entreprises. À ce moment-là, aucun organisme étatique, pas plus que la Fédération des chambres de commerce du Sri Lanka, n'était en mesure de proposer des subventions à l'appui d'un tel projet.

Les premières rencontres de la HDCC avec différents acteurs privés – banques locales, PME, Banque centrale du Sri Lanka – lui ont permis de comprendre qu'à court terme, des subventions s'avéraient indispensables pour remettre sur pied les entreprises. Mais elles ont aussi permis à la HDCC de comprendre qu'au-delà des subventions, les PME avaient besoin de conseils pour renégocier leurs dettes auprès des banques, et pour obtenir des prêts à plus long terme indispensables à leur redressement.

Le projet a démarré en juin 2005, pour une durée de deux ans. Dès le départ, la HDCC et la coopération norvégienne se sont mises d'accord sur des exigences de suivi et de contrôle strict des subventions accordées. Outre la mise en place d'un suivi budgétaire et comptable classique, le projet s'engageait sur plusieurs principes :

- la définition de **critères de sélection clairs** pour identifier les PME bénéficiaires ;
- une **priorité accordée** à la création d'emplois, à la production et la commercialisation, à la modernisation et à l'expansion des activités ;
- la mise à disposition de **services non financiers** pour les entreprises, lorsque cela s'avérerait nécessaire ;
- une volonté de **diffuser largement les leçons tirées**.

Au-delà du projet ciblant les PME, la HDCC a progressivement été sollicitée pour chapeauter également des projets d'appui aux micro-activités et aux activités de subsistance.

En particulier, en 2006, la HDCC a lancé avec la Fédération des chambres de commerce le projet « Back to Business » (retour aux affaires) ciblant des activités essentiellement au niveau micro, mais aussi quelques PME.

Ce projet a touché 833 petites activités, dont 35 peuvent être classées dans la catégorie PME.

Entre le projet d'appui aux PME et les différents projets successifs gérés par la HDCC, on peut considérer qu'au total près de **2 000 activités, micro-entreprises et PME ont été appuyées dans le district de Hambantota**, dont 301 PME (266 pour le projet PME, 35 pour le projet « Back to Business »).

## LES LEÇONS TIRÉES

### Facteurs clés de réussite

Trois points au moins ont contribué au bon fonctionnement du projet d'appui aux PME de la HDCC, et méritent d'être retenus comme leçons pour de futurs projets :

#### 1. Une organisation, un contrôle et une coordination de qualité sont indispensables

Un tel projet de réhabilitation du secteur privé exige un effort important de suivi et de contrôle. Dans le cas de Hambantota, le décaissement de l'aide par la HDCC a bien fonctionné, grâce à des procédures strictes ; un bon suivi a été mis en place, conformément au budget prévu. Les appuis aux entreprises ont été correctement analysés, et les leçons tirées ont été diffusées. Cependant, une meilleure coordination entre ONG, gouvernement et autorités locales aurait permis un impact plus important.

#### 2. Des mécanismes de consultation locale peuvent permettre d'améliorer l'impact

Tout au long du projet, la tendance à la centralisation des décisions à Colombo (qu'il s'agisse des autorités gouvernementales, d'autres entités publiques ou des agences de coopération) et l'absence de mécanismes de consultation des acteurs locaux dans les régions ont été des freins à l'efficacité. La HDCC a constaté que les ressources locales, de façon générale, ont été sous-exploitées par la plupart des acteurs et bailleurs présents dans le district de Hambantota.

#### 3. Les chambres de commerce locales peuvent jouer un rôle clé

La HDCC, comme toute chambre de commerce, n'est pas seulement une source d'information locale. Elle joue

### Le fonctionnement du projet

**Critères de sélection :** PME ayant déjà redémarré leur activité ; un rapport de police doit être fourni, précisant que l'activité préexistait au tsunami et établissant les dommages subis ; seules les activités pour lesquelles les dommages dépassent l'équivalent de 5 000 \$ peuvent être prises en compte (ce plancher sera abaissé à 3 000 \$ la seconde année du projet).

**Subventions accordées :** subvention plafonnée à 1 500 \$ par PME. Les subventions peuvent être destinées à remplacer du matériel endommagé, réparer des bâtiments, mais aussi à financer de l'assistance technique (par exemple, pour aider une PME à établir un plan d'affaires). Pour tout achat de matériel, un devis auprès de trois fournisseurs différents est exigé. Les paiements sont réalisés directement par la HDCC auprès du fournisseur.

**Un Comité d'évaluation** estime les dommages subis par la PME, détermine les besoins d'appuis financiers et non financiers, organise le soutien à la PME et l'octroi de la subvention. Le Comité a aussi joué un rôle de conseil auprès des PME, pour des négociations de prêts. Les membres de ce comité sont sélectionnés sur leurs compétences, leur implication dans la communauté, et en tenant compte d'une répartition ethnique équitable (musulmans / hindous) – le Comité comprend plusieurs anciens membres de la HDCC.

**Un Comité de facilitation** intervient à un niveau plus politique, pour notamment assurer la coordination du projet avec les autres actions d'aide engagées dans le district. Ce Comité comprend des représentants de la HDCC mais aussi d'ONG, d'agences de coopération, de banques.

**Diffusion de l'information :** un bulletin mensuel permet aux PME de s'exprimer et d'accéder à des informations. Un livre a été tiré de l'expérience de la HDCC, sous forme de chronique des réhabilitations post-tsunami.

### Le projet d'appui aux PME en chiffres

En deux ans, 266 PME ont reçu une subvention du projet.

- Plus du tiers d'entre elles (35 %) étaient impliquées dans des activités commerciales (détaillants ou grossistes).
- Un montant total de 214 000 \$ environ a été accordé à ces entreprises, soit une subvention moyenne de 804 \$ par entreprise.
- En parallèle, les fonds du projet ont permis à la HDCC de subventionner aussi 392 micro-activités non prévues dans le projet initial, pour une subvention moyenne par micro-entrepreneur de 83 \$.

aussi un rôle de représentation des entreprises locales, et elle a la capacité, plus que tout autre acteur, de comprendre les besoins d'appui de ces entreprises, et notamment des PME. Renforcer une chambre de commerce locale peut donc être un atout important dans ce type de projets. Dans le cas de la HDCC, un partenariat a été établi avec la chambre de commerce de Manchester, au Royaume-Uni, pour renforcer ses capacités.

### Qu'aurait-on pu améliorer ?

Si le projet a bien fonctionné dans l'ensemble, plusieurs points ont limité son impact :

- Il aurait été nécessaire, pour certaines PME, non seulement de réhabiliter ce qui existait avant le tsunami, mais aussi d'**améliorer** les techniques, processus utilisés, etc., et non de rebâtir à l'identique. Cependant, la

HDCC ne pouvait s'engager seule dans une assistance technique plus approfondie, qui aurait aussi exigé une meilleure coordination entre ONG et bailleurs.

- Au cours des semaines suivant le tsunami, le gouvernement a imposé des **zones « non reconstructibles »**, ce qui a limité bien sûr les zones de réimplantation possible pour les PME. La consultation locale a été faible dans cette prise de décision, qui a pourtant eu un impact énorme sur les PME.
- Ce projet aurait pu être l'occasion d'encourager **la formalisation et la fiscalisation** progressive des PME, ou une meilleure prise en compte des lois existantes sur le travail et l'emploi.
- Le projet prévoyait initialement d'assurer toutes les PME pour des risques de catastrophes naturelles. La HDCC a renoncé à cet aspect, qui n'intéressait pas suffisamment les entreprises. Cela ne signifie pas que **l'assurance** ne soit pas une bonne idée sur le fond. Mais une formation préalable des PME aux notions de prévoyance serait nécessaire pour faire comprendre l'utilité d'un tel service.
- **L'impact psychologique** du tsunami a été le plus souvent négligé par tous les projets d'appui aux activités et aux PME. Pourtant, une aide sur ce plan aurait été extrêmement utile pour soutenir les entrepreneurs.
- Enfin, si le suivi et le contrôle financiers du projet ont été bien assurés, le projet n'a pas réellement établi de **suivi de la typologie des PME bénéficiaires**, et n'a pu analyser l'évolution des PME dans le temps. Tout projet de ce type devrait inclure un tel suivi.

### **La nécessité d'une aide aux PME beaucoup plus conséquente**

Au final, la principale limite du projet a été la faiblesse des fonds destinés spécifiquement aux PME. D'après la HDCC,

**l'aide apportée aux PME n'aurait couvert que moins de 5 % des pertes subies par les entreprises.** La HDCC estime qu'un ratio de 25 % au moins aurait été nécessaire, pour avoir un impact réellement significatif.

En 2007, soit plus de deux ans après la catastrophe, une étude de la HDCC auprès des PME soutenues a permis de comparer leur situation à celle d'avant le tsunami : la valeur de leurs actifs avait diminué de 40 % sur la période, leur production avait baissé de 64 % en valeur, etc. Autrement dit, en dépit des efforts d'appui, ces PME étaient encore loin de leur niveau d'activité d'avant le tsunami. En 2010, la HDCC estime que la moitié seulement de ces PME sont enfin revenues à leur niveau d'activité initial.

Par contre, les activités de subsistance et les micro-entreprises semblent avoir beaucoup plus vite récupéré de la catastrophe : dès fin 2008, la HDCC estimait qu'elles étaient revenues à 85 % de leur activité d'avant le tsunami.

Cette différence n'est pas surprenante : les activités de subsistance et les micro-entreprises ont en effet bénéficié de l'appui de plusieurs projets et de fonds plus importants que les PME ; par ailleurs, il s'agit souvent de familles ayant également pu avoir accès à l'aide d'urgence.

Cinq ans après le tsunami, **le secteur des PME de Hambantota (et du Sri Lanka, plus largement) en est toujours à un stade de développement très inférieur au niveau atteint avant le tsunami**, et ce quel que soit le critère d'analyse – chiffre d'affaires, nombre d'employés ou rentabilité.

**Un appui plus conséquent aux PME aurait été et serait encore nécessaire, pour réellement susciter la relance économique des zones affectées.** Ce constat paraît d'actualité, alors que des fonds importants sont toujours disponibles et non utilisés, au Sri Lanka, pour la réhabilitation. D'autant que le rôle clé d'une relance des activités économiques pour réhabiliter les régions touchées est maintenant largement reconnu, tant des ONG que des agences de coopération. ■