

Précis



Le programme Aga Khan d'aide en régions rurales : la prochaine étape

Le Programme Aga Khan d'aide en régions rurales (AKRSP) donne, à bien des égards, d'excellents résultats. Placé sous la direction d'une ONG, ce programme de développement rural touche environ 900 000 personnes réparties entre 1 100 villages des zones du nord et du district de Chitral, au Pakistan, à proximité de la frontière afghane. À la demande de la Fondation Aga Khan, le Département de l'évaluation des opérations a effectué, à titre exceptionnel, une série d'évaluations du programme — en 1986, 1989, 1995 et plus récemment en 2001, juste avant les événements du 11 septembre. Compte tenu de l'attention portée dans le monde entier à cette région à la suite de ces événements, les conclusions de l'OED sont intéressantes non pas seulement pour le nord du Pakistan, mais aussi pour l'Afghanistan qui partage avec cette région de nombreuses similarités géographiques et sociales.

La Fondation Aga Khan a créé en 1982 cette société privée sans but lucratif qui fournit son appui à toutes les sectes religieuses, et finance le programme avec le concours de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Son budget annuel pour les cinq derniers exercices s'est établi à approximativement 6 millions de dollars. Les activités lancées dans le cadre du programme ont pour but d'améliorer les conditions de vie des habitants de cette région aride et montagneuse. Les principaux axes d'intervention sont l'organisation sociale, la formation des femmes, la gestion des ressources naturelles, le développement de l'infrastructure physique, la mise en valeur des ressources

humaines, la promotion de l'entreprise et les services de crédit et d'épargne.

L'AKRSP se trouve maintenant, comme nombre de voyageurs qui parcourent les hautes montagnes du nord du Pakistan, parvenue au sommet à l'issue d'une pénible ascension pour s'apercevoir qu'une autre crête, encore plus élevée, se dresse à l'horizon. Pendant 18 ans, le programme a aidé les communautés des zones du nord du pays et du Chitral en poursuivant un effort de développement qui sert maintenant de modèle aux programmes de développement rural dans tout le pays et dans le reste du monde. Mais la lassitude des bailleurs de fonds laisse



maintenant prévoir un amenuisement des ressources financières, le développement des communautés et de la région devient plus complexe, il devient difficile d'inciter les populations à participer au programme, et il faudra faire preuve de plus de créativité encore pour obtenir des résultats dans les régions les plus défavorisées et pour les populations les plus démunies qui sont maintenant la cible du programme.

Les résultats du programme

Les vallées d'altitude désolées et souvent difficiles d'accès qui parsèment les chaînes de l'Himalaya pakistanais, du Karakoram et de l'Hindu Kush représentent l'un des plus grands défis pour le développement économique et social. Les quelque 900 000 montagnards dispersés sur le territoire accidenté des zones du nord et du Chitral sont encadrés par des organisations communautaires que l'AKRSP inspire et aide depuis 18 ans. Deux mille projets d'irrigation, de construction de routes et d'autres infrastructures ont été achevés. Des milliers d'habitants ont été formés à des activités productives, les villageois ont uni leurs efforts pour gérer leurs propres affaires, des milliers de microcrédits ont été accordés et remboursés, et les nouvelles technologies agricoles ont été largement diffusées. Les revenus ont augmenté, de même que le bien-être, la vie est devenue un peu plus facile, et le programme a commencé à aider les femmes à réaliser leur potentiel. Du coup, la réputation du programme a grandi, et les techniques très efficaces de l'AKRSP sont utilisées et adaptées dans les contextes sociaux similaires dans tout le Pakistan et ailleurs.

L'AKRSP a obtenu des résultats remarquables aussi bien pendant toute la durée de vie du programme que pendant les cinq dernières années. Si certains points faibles apparaissent dans certains volets du programme, ils sont compensés par des éléments positifs que l'on trouve rarement dans les opérations de développement rural. En outre, comme l'AKRSP a toujours su apporter des solutions rapides et novatrices aux problèmes qui surgissaient, on peut compter que les responsables du programme vont modifier leur stratégie et leur tactique à mesure que de nouvelles priorités et de nouvelles opportunités se présenteront.

En adoptant une approche flexible et en tirant les enseignements de l'expérience acquise, l'AKRSP a su rester en phase avec les priorités de développement du Pakistan et de la région qu'il couvre. Mais, depuis quelque temps, certains éléments risquent de remettre en cause la pertinence du programme. Ces éléments sont l'insuffisance persistante des capacités du secteur public dans le domaine du développement, le ralentissement du rythme des investissements dans les équipements villageois, le pluralisme accru des organisations communautaires, la lenteur de l'intégration des femmes dans le processus de développement, la diminution des flux d'épargne et de crédits, et l'augmentation des arriérés de paiements sur les microcrédits. Des mesures sont prises pour remédier à ces problèmes.

L'efficacité de l'AKRSP est notable : les revenus ont augmenté dans des proportions très importantes, certainement

au-delà de l'objectif initial qui était de les doubler en valeur réelle. L'analyse économique comme l'analyse des données socio-économiques de 1991 et 1997 permettent de penser que cette amélioration est imputable à l'AKRSP dans une mesure plus que suffisante pour justifier le coût du programme. Ce dernier satisfait aussi au critère de transposabilité : au moins huit grands programmes ou projets menés au Pakistan s'inspirent largement de l'expérience de l'AKRSP.

Si les coûts d'exploitation par ménage de l'AKRSP se situent au haut de la fourchette observée pour les programmes internationaux et locaux comparables, son taux de rentabilité économique estimatif, qui est de 16 % au moins — et serait sans doute plus proche de 25 ou 30 % si tous ses avantages pouvaient être quantifiés ou reconnus — laisse penser que les choix d'investissement sont rationnels et que le programme est très efficace. Il devrait néanmoins être possible d'améliorer encore son efficacité en modulant le soutien aux communautés en fonction de leur capacité d'auto-assistance. Il faudrait pour cela renforcer la collaboration au sein du Réseau de développement Aga Khan (voir encadré) et accroître le recouvrement des coûts liés aux investissements, en particulier pour les biens privés et pour la formation.

L'impact de l'AKRSP sur le développement institutionnel est l'un des accomplissements les plus remarquables de ce programme. Le travail effectué avec les organisations communautaires est impressionnant et, contrairement à bien d'autres opérations financées par des bailleurs de fonds, se poursuit depuis 18 années. Le programme soutient actuellement deux grands modèles d'organisation — les organisations villageoises pour les hommes et les organisations féminines. Certaines organisations locales assument dans une mesure croissante le rôle de centre de coordination des activités de multiples organisations. Les villageois sont tout à fait conscients de la contribution de ces organismes, et les enquêtes montrent qu'il est avantageux de vivre dans un village comptant des organisations communautaires.

L'AKRSP lui-même est bien géré. Cette conclusion repose en partie sur les résultats d'une enquête institutionnelle menée par la mission de l'OED. La politique des ressources humaines de

Un réseau mondial

Le réseau de développement Aga Khan (AKDN) est un programme de conception internationale, qui recouvre trois grands types d'activités — le développement économique, le développement social et la culture. Au Pakistan, le réseau comprend l'AKRSP, le service d'éducation Aga Khan, le service de santé Aga Khan, le service Aga Khan de modernisation des bâtiments et des édifices (dont la composante la plus importante est le programme d'eau et d'assainissement), le service culturel Aga Khan, et l'Université Aga Khan de Karachi. La Fondation Aga Khan s'occupe principalement de l'AKRSP, et mobilise notamment des fonds pour ce programme.

l'AKRSP laisse toujours à désirer sur certains points, notamment en ce qui concerne la sous-représentation des femmes dans son personnel, mais l'AKRSP a l'intention de modifier son organisation pour remédier à ce problème.

Les principales faiblesses institutionnelles de l'AKRSP, qui sont en partie attribuables à son succès même, tiennent au fait que, si le programme devait s'arrêter demain, il y aurait un grand vide institutionnel dans les zones du nord et du Chitral. S'il est facile de voir les effets du programme au niveau des villages, il est plus difficile de discerner son travail à celui des ministères techniques, du secteur privé et des organes provinciaux et nationaux qui formulent la politique économique. Or, ce sont les accomplissements dans ces différentes sphères qui détermineront dans une large mesure le développement futur de la région.

Les programmes financés par les bailleurs de fonds, tels que l'AKRSP, sont presque par définition non viables sur le plan financier puisqu'ils sont à la merci d'un changement de priorités des donateurs. Mais la conception générale de ce programme est viable. Un grand nombre des organisations villageoises créées dans le cadre du programme sont parvenues à maturité et survivraient sans doute même en l'absence d'un encadrement étroit de l'AKRSP. « Ce serait difficile, mais nous pourrions y arriver » commente un animateur de communauté. Les équipements d'infrastructure construits dans le cadre du programme sont également viables parce que ce sont les villageois qui les ont choisis, qu'ils sont bien entretenus et que leur rentabilité financière est satisfaisante.

Mais il est toujours difficile de maintenir l'intérêt des populations pour des actions collectives en raison de la moindre fréquence des investissements de renouvellement dans les infrastructures, de l'augmentation de la part des coûts recouvrée et des opportunités plus larges qu'offre le développement. Les besoins des différents groupes concernés divergent de plus en plus. Au fur et à mesure que les communautés résolvent les problèmes relativement simples que pose l'infrastructure, elles sont confrontées à des problèmes nouveaux, plus difficiles, tels que la commercialisation de produits spécialisés, qui exigent des solutions plus complexes. Pour faire face à cette évolution inévitable, AKRSP devra continuellement revoir les motivations des différents types de ménages en fonction des activités envisagées, et notamment les motivations des ménages les plus pauvres. Pour maintenir les incitations des villageois, l'AKRSP et l'AKDN devront faire preuve de talents d'équilibristes puisqu'ils devront suivre attentivement l'évolution des besoins des communautés afin de maximiser les avantages tels qu'ils sont perçus tout en répartissant les subventions de façon efficace — en privilégiant essentiellement la fourniture de biens publics.

Enseignements tirés de l'expérience

L'évaluation du programme a permis de dégager plusieurs enseignements importants pour la *communauté internationale du développement*. Aucun d'entre eux n'est vraiment nouveau, mais ils valent tous d'être rappelés.

L'AKRSP a réussi à améliorer de façon générale et durable le bien-être économique et social des populations, en grande partie grâce à l'augmentation régulière de la production agricole. Cela a été possible parce que les paysans ont pu disposer de technologies appropriées qui produisent des résultats relativement rapidement.

Le programme a appliqué une stratégie consistant à mettre en œuvre des moyens importants pour obtenir des résultats également importants dans la région septentrionale et le Chitral. Ce faisant, il a exploité les complémentarités entre les éléments du programme et utilisé efficacement les compétences rares des communautés en matière de facilitation et de gestion des programmes.

Grâce à des activités de suivi et d'évaluation minutieuses et continues, l'AKRSP a pu garantir l'efficacité de l'aide directe et intensive apportée par le programme aux populations pauvres. Mais l'efficacité de ses activités a pâti du manque d'homogénéité des procédures utilisées par les bailleurs de fonds. Les agents hautement qualifiés de l'AKRSP passent beaucoup de temps à tenter de répondre aux exigences diverses et variées des bailleurs de fonds, par exemple pour la présentation des rapports. Il vaudrait mieux utiliser leurs compétences pour examiner des questions importantes pour l'évaluation, comme la stratégie optimale de maximisation du rapport coût-efficacité des opérations de lutte contre la pauvreté, ou le suivi des Conseils Dehi, c'est-à-dire les conseils villageois créés dans le cadre du programme de décentralisation de l'État.

L'expansion d'un programme de développement rural (pour le faire passer à une plus grande échelle) est un processus lent, même avec des spécialistes qualifiés, car il y a peu d'économies d'échelle. Le nombre des ménages bénéficiant des diverses composantes bien gérées de l'AKRSP n'a progressé que de 10 % par an, pour atteindre aujourd'hui, au bout de 18 ans, près de 100 000 foyers. Mais le processus d'expansion qui consiste à greffer de nouveaux programmes dans des villages ayant des besoins similaires ouvre des perspectives encourageantes.

L'AKRSP est omniprésent dans les zones rurales du nord et il s'est en fait substitué à l'État dans le domaine du développement rural. Mais il ne pourra jamais devenir une alternative viable à l'État, qui a des responsabilités bien plus larges. Les partenariats — avec l'État, la société civile, les ONG et le secteur privé, assortis d'engagements mesurables et pouvant donner lieu à une action judiciaire — doivent être officiellement établis au début d'un programme afin de préciser les attributions des diverses parties et de les inciter à produire des résultats. Cela est difficile en raison des contraintes de capacité, mais l'AKRSP pourrait faire plus pour engager des partenaires dans l'effort de développement global des régions du nord et du Chitral.

L'avenir de l'AKRSP

Quel genre d'organisation l'AKRSP devrait-il chercher à devenir d'ici 10 ou 15 ans ? L'analyse des faits laisse penser qu'il faudrait que ce programme soit de moindre envergure et mieux imbriqué

dans un Réseau de développement Aga Khan de plus en plus intégré. Il faudrait qu'il devienne moins indispensable dans les régions du nord et du Chitral — ou s'il le restait, qu'il le soit d'une façon totalement différente — en accordant une place de plus en plus importante aux partenariats avec l'État, le secteur des entreprises et la société civile, dans le but essentiellement d'améliorer grandement l'efficacité de toutes les institutions clés des régions du nord et du Chitral dans le domaine du développement. L'AKRSP devrait s'efforcer de prendre le leadership intellectuel dans des domaines clés du développement axé sur les pauvres, par exemple, en recherchant des solutions créatives — et respectueuses des mentalités et des cultures — pour mieux intégrer les femmes dans le processus de développement. Il devrait considérer l'évaluation, l'apprentissage et le transfert des enseignements, tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur, comme un élément explicite de sa stratégie de développement des capacités. Il devrait s'attacher à recouvrir une plus proportion plus importante de ses coûts, commercialiser un plus grand nombre de services, et éventuellement, s'appuyer sur une dotation de base.

L'évaluation comporte plusieurs recommandations spécifiques pour l'avenir de l'AKRSP. Premièrement, elle recommande d'affiner l'approche utilisée pour améliorer les moyens d'existence des populations rurales et, pour ce faire, de :

- Veiller à ce que les pauvres et les femmes reçoivent une attention suffisante dans le cadre de l'évolution de l'approche des organisations communautaires.
- Continuer de participer pleinement aux activités de microfinancement, alors même que l'AKRSP cherche à monter une nouvelle banque de microfinancement.
- Améliorer l'efficacité en modulant le soutien apporté en fonction des besoins de chaque communauté — les communautés pauvres et vulnérables étant privilégiées par rapport aux communautés parvenues à un stade plus avancé.

- Accroître le recouvrement des coûts, revoir la politique de dons/subventions et préparer des critères et des directives pour optimiser l'impact des dons/subventions.
- Augmenter la collecte des données sexospécifiques dans les futures enquêtes socio-économiques et dans le suivi des microcrédits afin de mieux cerner les questions concernant les disparités de traitement des hommes et des femmes.
- Suivre de près le programme pilote de lutte contre la pauvreté pour tester différents niveaux de moyens en personnel et en ressource de façon à pouvoir évaluer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté par rapport au programme de base.

Deuxièmement, l'évaluation recommande de renforcer, par le recours à la formule du partenariat, la capacité des institutions à soutenir le développement à plus long terme. En particulier, l'AKRSP devrait :

- Prendre au sein de l'AKDN l'initiative de former une alliance avec l'État dans le but de renforcer de façon substantielle les capacités du gouvernement dans le domaine du développement en un laps de temps déterminé — en accordant un rôle plus important au secteur des entreprises et à d'autres ONG.
- Arrêter et mettre en œuvre avec d'autres organisations de l'AKDN une stratégie coordonnée pour le développement des régions du nord et du Chitral et étudier les possibilités d'un partage des coûts.

Troisièmement, l'évaluation recommande de maximiser l'utilisation des compétences de l'AKRSP qui ont été acquises au Pakistan et à l'extérieur pour :

- Élaborer une stratégie explicite pour aider l'AKRSP à partager son savoir au Pakistan et à l'extérieur, d'établir des objectifs et d'assurer le suivi des résultats comme pour n'importe quel autre élément du programme.
- Montrer l'exemple au Pakistan pour les questions d'égalité des sexes.

Derniers précis de l'OED

- 225 Faciliter la transition de la Russie : Une gageure sans précédent
- 224 Améliorer l'administration des programmes de dons
- 223 Soutenir la réforme du secteur de la santé en Europe orientale
- 222 Gestion de l'eau en Bolivie : le conte de trois cités
- 221 Stratégie de la Banque mondiale pour l'eau : un pont vers l'avenir
- 220 Sauvegarde du patrimoine culturel : politique et action concrète
- 219 ARDE 2001 : des choix judicieux
- 218 Les partenaires de l'IDA dans la lutte contre la pauvreté
- 217 Foresterie communautaire au Népal
- 216 Promouvoir le développement écologiquement viable
- 215 Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales
- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle du Chili
- 211 Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local
- 210 Se rallier à la révolution de l'information
- 209 La participation aux programmes d'aide au développement
- 208 India: Improving the Development Effectiveness of Assistance
- 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition
- 206 Reforming India's Energy Sector (1978-99)
- 205 Progress in Java's Villages
- 204 Revue annuelle de l'efficacité du développement année 2001 : des stratégies aux résultats
- 203 Un équilibre délicat : la stratégie forestière de la Banque mondiale
- 202 La réduction de la pauvreté dans les années 90 : la stratégie de la Banque mondiale



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory K. Ingram*
 Chef, Évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*
 Chef de projet : *Ridley Nelson*

► Ce *Précis* est fondé sur l'étude *The next ascent : An evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan* de Ridley Nelson, Responsable principal de l'évaluation, OEDST.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public, auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courriel à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au : 1-202/458-4497

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances : *Oswaldo Feinstein* • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* •
 Responsable de publication : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English

Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/oed>