

Précis

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS PRINTEMPS 2001 NUMÉRO 205

Impact du développement dans les villages de Java

Évaluant en 1999 l'aide que la Banque a fournie à l'Indonésie, l'OED a constaté que les projets ne mettaient pas suffisamment l'accent sur le recul de la pauvreté et que ceux à caractère agricole ne ciblaient pas les plus démunis. Pour apprécier l'impact du développement au niveau local, l'OED s'est à nouveau rendu en Indonésie en 2000 pour évaluer les résultats de trois projets qui visaient à améliorer de différentes façons les moyens de subsistance des villageois. Les travaux ont porté sur Java, la principale île du pays.

Les résultats d'une enquête effectuée auprès de 197 personnes dans 33 villages ont conduit l'OED à conclure que les interventions dans les domaines de la santé, de l'agriculture et des infrastructures ont eu des effets positifs. Bien qu'il n'ait pas été possible de quantifier le recul de la pauvreté, globalement, les projets visaient bien à réduire le nombre de pauvres et les objectifs poursuivis ont été atteints, même s'ils ne correspondaient pas toujours aux priorités premières des villageois. Dans deux des trois projets, on peut penser que les résultats obtenus auront des effets durables. Ainsi, à Java du moins, la crise financière de 1997 et ses retombées politiques ne semblent pas avoir matériellement pesé sur les projets.

Formule retenue

L'OED s'est rendu dans des villages choisis au hasard dans les provinces de Java Central et Yogyakarta. Dans la première, 14 % des ruraux ont des revenus inférieurs au

seuil de pauvreté, contre 8 % dans la seconde et 12 % en moyenne au niveau national. Si l'on tient compte de la qualité du logement, de la scolarisation et d'autres indicateurs de la pauvreté, l'incidence de celle-ci est plus élevée dans les provinces que les chiffres ne l'indiquent. L'évaluation a porté sur les résultats des projets dans une zone qui est, d'une manière générale, pauvre. Nous n'avons pas été en mesure de comparer l'impact que l'action menée a eu sur les plus pauvres à ses effets sur les moins pauvres, ni (compte tenu de l'étendue de la zone considérée) de rapprocher les résultats des villages situés à l'intérieur et à l'extérieur de l'aire couverte par chaque projet.

Trois questionnaires distincts ont été utilisés. Le premier s'adressait aux chefs de village (N = 33), le deuxième aux sages-femmes (N = 15) et le troisième aux mères d'enfants de moins de cinq ans (N = 148). L'importance relative de ce dernier groupe tenait au fait que l'OED avait constaté que



les projets des années 90 n'avaient pas suffisamment ciblé les femmes rurales, alors même que celles-ci représentent une part disproportionnée de pauvres. L'évaluation a aussi fait intervenir une liste de pointage pour vérifier la qualité de 32 routes construites dans le cadre de deux des projets.

On trouvera ci-après une description de la nature et des résultats d'ensemble des trois projets, suivie d'une présentation du produit de l'enquête.

Les projets

Un des projets a permis de former des sages-femmes appelées à vivre et travailler dans les villages, afin d'améliorer la protection maternelle et infantile. Les deux autres avaient en commun la particularité de faire participer les villageois à la construction et à l'entretien de petites infrastructures. L'un d'entre eux visait aussi à rendre l'agriculture plus viable pour accroître les revenus des ménages qui en vivent. Les objectifs et résultats de chaque projet sont brièvement présentés ci-dessous.

Cinquième projet démographique (Partie B seulement, USD 25 millions)

La partie B de ce projet (seule la partie à vocation rurale a été évaluée) était destinée à aider le ministère de la Santé à constituer un corps de sages-femmes exerçant dans les villages et travaillant avec les services de planification familiale, les centres de santé, les accoucheuses traditionnelles et les groupes de proximité pour faire diminuer le taux de mortalité des mères et des nouveau-nés. Les objectifs fixés ont été atteints ou dépassés.

D'abord, le cadre réglementaire a été renforcé. Un décret ministériel rendant obligatoire l'enregistrement des sages-femmes et réglementant la profession a été pris en 1996, ce qui a accru l'autonomie des praticiennes, surtout lors des accouchements difficiles.

Le second objectif – renforcer les moyens de formation – a été partiellement atteint. Un système d'homologation des écoles de formation a été mis en place, et 10 % de ces établissements avaient été homologués à la fin du projet. En 1994, un programme d'enseignement plus systématique et davantage axé sur les règles d'exercice de la profession est venu remplacer celui de 1991, la durée de la formation des sages-femmes, qui était de deux à trois ans, étant ramenée à un an. Cette évolution répondait à la volonté des autorités d'accélérer le déploiement des sages-femmes dans les villages.

Le troisième objectif a été totalement réalisé. Le projet, qui devait aider à former 16 000 sages-femmes de village, a contribué à la formation de 16 085 d'entre elles, soit 30 % de l'effectif que l'administration souhaitait voir en place en 1996. L'enseignement a été dispensé par 97 écoles d'infirmières dans les 13 provinces couvertes par le projet. L'OED a jugé « très satisfaisants » les résultats de la partie B du projet.

Projet de développement des hautes terres de Yogyakarta (USD 15,5 millions)

Le but de ce projet était de relever durablement les revenus et le niveau de vie des habitants des hautes terres, particulièrement des agriculteurs, grâce à une meilleure gestion des ressources. Au moyen de plusieurs composantes, il s'agissait d'améliorer les conditions pédologiques, de faire adopter de nouvelles techniques de protection du milieu, de promouvoir un développement de proximité et de désenclaver l'espace rural par la construction de routes et de ponts. Les opérations ont touché 230 villages, au lieu des 140 initialement prévus lors de l'évaluation préalable du projet. Avec le recul, il apparaît que le projet aurait gagné à mettre davantage l'accent sur les emplois non agricoles.

Il reste que les résultats sur le terrain sont impressionnants. Deux cent trente-deux kilomètres de routes ont été construits et 39 ponts ont été rénovés, alors que l'évaluation préalable ne prévoyait que 173 kilomètres de routes et 22 ponts. Des mesures de protection de l'environnement ont été prises dans 518 microbassins hydrographiques, contre les 500 initialement prévus (construction de banquettes et de terrasses, amélioration des voies d'eau et des ouvrages de chute, construction de fosses d'infiltration et de murettes de terrasse). À l'appui de la composante « recherche et vulgarisation », qui visait à encourager l'adoption de stratégies de remplacement du mode d'utilisation des terres des bassins versants, 150 parcelles témoins ont été créées dans les villages (objectif initial, 140) et 111 pépinières ont été mises en place au niveau des hameaux (objectif initial, 80). Au nombre des actions destinées à promouvoir un développement de proximité, on a remis des semis et des animaux de ferme à la population locale, construit et remis en état des routes et des ponts, amélioré l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement, et créé 1 586 fonds autorenouvelables dans les hameaux au profit de 175 000 familles d'agriculteurs.

L'OED a jugé ce projet « satisfaisant ». Le faible effet d'entraînement du volet « transfert de technologies agricoles » est la seule contre-performance enregistrée, les agriculteurs n'ayant pas toujours été prêts à fournir la main-d'œuvre supplémentaire requise par les nouvelles techniques.

Projet de développement des infrastructures villageoises (USD 72,5 millions)

Opération pilote, ce projet ciblait 20 % des villages les plus pauvres de Java. Il visait à faire participer les villageois aux décisions à prendre sur les dons affectés à des travaux publics de petite échelle. Il a créé des emplois rémunérés en espèces, s'adressant à des villageois sous-employés pour construire des infrastructures, et a mobilisé les villages, les appelant à contribuer au coût des travaux. Il a ainsi profité à 1 230 villages dans toute l'île de Java (contre les 1 200 initialement prévus au moment

de l'évaluation du projet), contribuant à la construction de 3 680 kilomètres de routes rurales, 7 790 mètres de ponts, 2 427 systèmes d'approvisionnement en eau, 1 230 blocs sanitaires et deux appointements. En outre, le projet a provisoirement eu un impact important sur l'emploi puisqu'il a permis de verser une prime à des travailleurs non qualifiés en échange de 13,4 millions de journées de travail et d'employer, pendant deux ans, 246 chefs de chantier. L'OED a jugé ce projet « très satisfaisant ».

Résultats de l'enquête

L'enquête de l'OED visait à déterminer si les projets avaient été utiles aux villageois, si leurs objectifs avaient été atteints et si les résultats avaient été durables.

Les projets ont-ils répondu aux besoins des villageois, tels qu'eux-mêmes les perçoivent ?

L'OED a demandé aux chefs de village, aux sages-femmes et aux mères d'imaginer que leur communauté était privée de route d'accès, d'approvisionnement en eau potable, de latrines, d'école primaire et de poste sanitaire. Quel élément choisiraient-ils si les ressources disponibles ne permettraient d'en financer qu'un seul ? Chacune des catégories de personnes interrogées a fait de l'eau potable la priorité absolue. Globalement, 53 % des sondés ont donné cette réponse, le résultat variant peu d'une catégorie à l'autre. Les chefs et les mères ont placé les routes en seconde position (33 et 15 %, respectivement). Pour les sages-femmes, ce sont les postes sanitaires qui occupent la seconde place (27 % des voix). Avec seulement 6 % des suffrages, l'école primaire arrive en dernière position.

Pour évaluer les besoins des pauvres, les mères forment une catégorie clé. Près de 60 % d'entre elles ont mis l'eau potable au tout premier rang de leurs priorités, aspect que ne privilégiait aucun des trois projets. L'eau potable figurait bien parmi les opérations retenues dans le cadre du *Projet de développement des hautes terres de Yogyakarta* mais le nombre de systèmes d'approvisionnement mis en place ne figure pas dans le rapport de fin d'exécution. Les routes, citées en premier par un tiers des chefs lors de l'enquête, sont la principale infrastructure réalisée. L'eau potable faisant cruellement défaut dans de nombreux villages des régions calcaires de Gunung Kidul – ainsi que l'ont signalé plusieurs villageois lors de l'enquête –, il est surprenant que cet aspect n'ait pas été pris en compte dans l'affectation des fonds du projet. Selon les estimations de la mission de l'OED, un ménage de la circonscription de Rongkop devrait dépenser l'équivalent de 5 % du salaire minimum pour acheter aux exploitants des citernes les 25 litres d'eau dont il a quotidiennement besoin. On peut dès lors se demander si le projet était vraiment axé sur la demande.

Dans le *Projet de développement des infrastructures villageoises*, où aucune des futures réalisations n'était a priori définie, seules 13 % des ressources allouées ont été consacrées à l'eau potable et à l'assainissement, contre 76 % aux

routes. Le rapport de fin d'exécution indique que « les femmes sont les principales bénéficiaires des installations d'approvisionnement en eau », ce qui pourrait expliquer pourquoi une si forte proportion des 149 mères interrogées par la mission ont placé l'eau potable en tête de leurs priorités. L'importance donnée aux routes est peut-être aussi le reflet de la préférence des chefs de village et des chefs de chantier engagés dans le cadre du projet. Enfin, la mission a constaté que ni les services de la Banque ni ceux du bénéficiaire n'avaient mis en avant – autant qu'ils auraient pu le faire lors de leurs consultations avec les villageois – le caractère ouvert du programme des infrastructures à réaliser.

Dans le cas du *Cinquième projet démographique*, la mission a comparé le recours aux services fournis par les sages-femmes à ceux assurés par les accoucheuses traditionnelles pour évaluer la demande que suscitait ce nouveau service chez les villageois. Elle est parvenue aux trois conclusions suivantes. D'abord, les femmes ont plus tendance à faire appel aux deux types de services à la fois qu'à se cantonner à l'un d'entre eux. (Cela semble tenir au fait que le service offert par les sages-femmes vient en complément, et non en remplacement, de celui procuré par les accoucheuses traditionnelles puisque celles-ci continuent à aider la mère pendant un mois environ après l'accouchement en s'occupant du bébé, en contribuant aux tâches ménagères et en faisant des massages.) Ensuite, les femmes *pauvres* se tournent plus volontiers vers des assistantes traditionnelles que des sages-femmes. Enfin, si l'on demande aux mères ce qu'elles envisagent de faire pour un futur accouchement, on constate que l'intention de recourir *uniquement* aux services d'une sage-femme qualifiée gagne du terrain. Aussi le bien-fondé du projet paraît-il établi puisque cette opération a correctement anticipé la demande latente de sages-femmes qualifiées. En outre, les tentatives déjà faites pour améliorer les services fournis par les accoucheuses traditionnelles – grâce à une formation à l'hygiène, par exemple – s'étaient soldées par des échecs.

Des trois projets, c'est celui consacré au développement des hautes terres de Yogyakarta qui, bien que de qualité adéquate, est le moins opportun. La très large place faite aux mesures visant à stimuler la productivité agricole est discutable. Le milieu naturel est peu encourageant, la roche nue occupant l'essentiel des grands espaces « agricoles » de Gunung Kidul. Les chefs des villages étudiés par la mission n'ont cessé de souligner la nécessité d'une diversification par des activités en dehors du secteur agricole. Des huit circonscriptions faisant l'objet de l'audit, c'est pourtant dans celle-ci que l'activité est la moins diversifiée. Cela étant, la diversification progresse rapidement. Ainsi, 52 % des mères interrogées ont déclaré que l'essentiel du revenu de leur ménage provenait d'une source autre que l'agriculture. La contribution du projet à l'élevage caprin est peut-être légitime car cette activité n'implique pas un usage intensif des sols (et, surtout, elle s'adresse directement aux femmes). En revanche, l'investissement

important dans la stabilisation des sols est plus difficile à justifier. La majorité des chefs de village de la province de Yogyakarta (59 %) a en effet indiqué que l'érosion des sols n'était pas un problème majeur. Dans de nombreux cas, les réalisations dans ce domaine ne peuvent probablement pas être considérées comme un gage de succès, beaucoup de villages ayant déjà appliqué des mesures de lutte impressionnantes bien avant le projet (talus des terrasses en murettes de pierres, par exemple).

Les projets ont-ils atteint leurs objectifs ?

Dans le *Cinquième projet démographique*, la question s'est posée de savoir si la tentative des autorités d'accélérer le déploiement des sages-femmes avait hypothéqué à la fois la qualité de la formation et la politique d'affectation des praticiennes à proximité de leur région d'origine. L'enquête a montré que les sages-femmes étaient mieux formées que prévu et qu'elles étaient bien préparées à s'intégrer à la vie du village dans lequel elles avaient été placées. Parmi les 15 sages-femmes interrogées, 70 % avaient moins de 30 ans, toutes étaient diplômées de l'enseignement secondaire (deuxième cycle) et d'une école d'infirmières, 53 % avaient suivi au moins deux cours de formation complémentaire après leur prise de fonctions, 53 % étaient originaires de la circonscription où elles exerçaient, 93 % parlaient la langue locale et 60 % avaient été logées à leur arrivée dans le village.

Pour évaluer le *Projet de développement des hautes terres de Yogyakarta*, la mission s'est rendue dans les exploitations de 17 villages de la province et a rencontré les paysans. Les terrasses paraissent bien entretenues et, facteur de stabilité des sols, les graminées et cultures pérennes sont répandues, même si certains de ces résultats sont le fruit de mesures antérieures au projet. La qualité des routes construites répond aux besoins. L'effectif du troupeau caprin n'a pas notablement augmenté sous l'effet du projet. Constitués ou non dans le cadre du projet, les fonds autorenouvelables ont continué à se développer.

S'agissant des ouvrages réalisés au titre du *Projet de développement des infrastructures villageoises*, la mission a inspecté 20 routes, dont la qualité a été jugée « moyenne » ou « bonne ». Si l'on se base sur l'évaluation réalisée, la qualité des routes est comparable à celle résultant du projet dans la province de Yogyakarta. Les chefs de village de cette province ont toutefois mieux noté cet aspect que leurs homologues de Java Central.

À Gunung Kidul, la mission s'est rendue dans huit villages qui avaient profité à la fois du *Projet de développement des hautes terres* et du *Projet de développement des infrastructures villageoises*. Elle a demandé aux habitants si l'un des projets avait davantage amélioré leur vie que l'autre. Les réponses ne permettent pas de dégager une tendance claire : sur 14 personnes interrogées, sept ont préféré le second, cinq le premier, et deux pensent qu'il n'existe pas de différence notable. Même au sein d'un même village, les réponses ne sont pas toujours consen-

suelles. Ainsi, dans trois des huit villages, les avis sont équitablement partagés. Les habitants préférant le projet sur les infrastructures villageoises ont tendance à mettre en avant le nombre important d'emplois provisoirement créés par la construction des routes. En revanche, ceux optant pour le projet sur les hautes terres soulignent les effets positifs plus durables des réalisations et leur impact direct sur la productivité agricole.

Les acquis ont-ils de bonnes chances d'être durables ?

Huit des 15 *sages-femmes* interrogées vivaient dans leur village d'affectation depuis plus de trois ans – ce qui signifie qu'elles y sont restées à l'expiration de leur premier contrat. Dix sages-femmes ont indiqué qu'elles y resteraient à la fin de leur contrat en cours. Il est clair que ce service payant suscite une demande. Dans les villages couverts par l'enquête, neuf des 15 sages-femmes ont indiqué que le revenu résultant de leurs honoraires était au moins deux fois supérieur au montant de l'indemnité versée par l'État. Tout porte donc à croire que les résultats du projet seront durables.

D'autre part, l'amélioration des routes rurales due au *Projet de développement des hautes-terres de Yogyakarta* et au *Projet de développement des infrastructures villageoises* reste apparemment d'actualité. Dans les zones évaluées, l'entretien est régulièrement assuré, principalement par des villageois non rémunérés, désignés par le chef de village. Ce travail consiste le plus souvent, semble-t-il, à boucher les nids-de-poule avec du sable et de petites pierres. Sans un compactage mécanisé (que rien n'a permis d'établir), cette mesure est tout juste suffisante pour les routes à forte pente. Toutefois, près des trois quarts des chefs de village interrogés affirment que leurs routes sont mieux entretenues qu'il y a cinq ans. En certains endroits, les villageois ont utilisé leurs propres fonds pour asphaltier les pentes les plus raides. Cela vaut pour les routes construites dans le cadre des deux projets. En outre, s'agissant de la résistance à l'érosion, les deux projets obtiennent à peu près la même note. Dans les deux cas, la pérennité des résultats est donc jugée « probable ».

Les fonds autorenouvelables créés au titre du *Projet de développement des hautes terres de Yogyakarta* sont toujours en place. Dans le village de Kepek, un éleveur de chèvres a indiqué que le fonds local avait été initialement doté de 700 000 rupiahs. Son capital libéré est aujourd'hui de 3 millions de rupiahs, soit un taux de croissance de 16 % en valeur réelle. Dix des 24 ménages participant à ce fonds ont emprunté des sommes de 40 000 à 60 000 rupiahs, remboursant un minimum de 1 000 rupiahs par mois plus un intérêt de 0,5 %. Deux des dix emprunteurs ont eu des problèmes temporaires de remboursement, qui ont cependant été résolus grâce à un soutien du groupe, couplé à des sanctions. La situation est similaire dans les autres villages, et nulle part un fonds n'a fait naufrage. Ici encore, la pérennité des résultats est donc jugée « probable ».

La facilité d'accès à des prêts consentis sur les fonds autorenouvelables et, dans certain cas, à des crédits bancaires, a probablement renforcé la pérennité des trois projets. Dans chacun des 33 villages étudiés, un fonds autorenouvelable fonctionnait et, dans chaque cas, le chef du village a précisé que le fonds avait grossi au cours des cinq années précédentes. Tous les villageois ne cherchent pas à utiliser ces fonds et tous n'y ont pas accès de la même manière. Trente-huit pour cent des mères interrogées ont déclaré avoir contracté un prêt durant les cinq dernières années, mais seules 18 % d'entre elles l'avaient fait en utilisant ce mécanisme. Les sages-femmes travaillant dans les villages préfèrent s'adresser aux banques. Presque la moitié d'entre elles avaient emprunté, mais aucune par le biais d'un fonds autorenouvelable. Elles ont utilisé l'argent prêté pour acquérir les équipements et fournitures nécessaires à leur pratique, rénover leurs locaux à usage professionnel et acquérir les vélos et motos indispensables à leur travail.

Conclusions

La crise financière de 1997 en Asie de l'Est ne semble pas avoir matériellement pesé sur le résultat des projets. De toute évidence, la crise a été plus durement ressentie dans les villes que dans les campagnes. Une majorité de chefs de village et de femmes a indiqué à l'OED que la plupart des gens vivaient mieux que cinq ans auparavant. Dans les 33 villages étudiés, il est frappant de constater qu'il existe des mécanismes financiers robustes, tels que des fonds autorenouvelables bien capitalisés, accessibles à des personnes appartenant à des groupes de revenus différents. Cette infrastructure fournit un cadre solide à la poursuite de l'effort de développement et de réduction de l'incidence de la pauvreté. Une autre enquête de la Banque dans les zones rurales de la province de Java Central est parvenue à la même conclusion. Elle a permis de constater que les hommes, les femmes et les jeunes estimaient tous que les conditions de vie s'étaient améliorées au cours des dix années précédentes (1989-1999), la proportion de ménages pauvres ayant reculé de 10 à 15 %¹.

¹ Sur la base d'une enquête auprès de 72 personnes de la région rurale de Genengsari (Java Central) ; voir « Indonesia: Consultations with the Poor », rapport présenté à l'atelier de travail Global Synthesis, 22-23 septembre 1999, Groupe sur la pauvreté, Banque mondiale.

Précis



GRUPE PARTENARIATS ET GESTION DES CONNAISSANCES

Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé*
 Responsable de publication : *Caroline McEuen*
 Rédacteur associé : *Pat McNeas*
 Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

► Pour obtenir les Précis gratuitement, contacter le service d'assistance de l'OED : téléphone : 1-202/458-4497 ; télécopie : 1-202/522-3125 ; messagerie : eline@worldbank.org.

► Ce *Précis* et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur le site web suivant : <http://www.worldbank.org/html/oed>.

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 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.

ISSN 1564-6297

Précis 205

Impact du développement dans les villages de Java

