



30 JAN. 1985

101

AU CONSEIL FÉDÉRAL

Berne, le 11 janvier 1985

Aide financière au Pakistan pour un projet de drainage et de mise en valeur agricole dans le bassin inférieur de l'Indus (Province du Sind) en cofinancement avec l'IDA

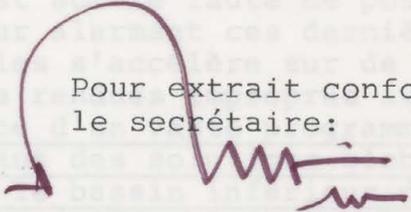
Vu la proposition du DFAE du 11 janvier 1985

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

Une aide financière non-remboursable de Fr. 24 millions pour un projet de drainage et de mise en valeur agricole dans le bassin inférieur de l'Indus (Province du Sind) en cofinancement avec l'IDA est accordée au Pakistan. Il est proposé d'imputer ce montant au crédit ce programme de Fr. 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984). Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme,
 le secrétaire:



Protokollauszug an:

ohne / mit Beilage

Nr.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	6	-
		EDI		
		EJPD		
		E:MD		
X		EFD	7	-
X		EVD	7	-
		EVED		
		BK		
X		EFK	2	-
X		Fin. Del.	2	-



t. 311 Pakistan 36

Proposition No 278/84



DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

AU CONSEIL FEDERAL

Distribuée

Berne, le 11 janvier 1985

Fera l'objet d'un communiqué
de presse après la signature
de l'Accord.

Aide financière de Fr. 24 millions au Pakistan pour un projet de drainage et de mise en valeur agricole dans le bassin inférieur de l'Indus (province du Sind), en cofinancement avec l'Association Internationale de Développement (IDA)

I

Cette proposition recommande l'octroi d'une aide financière non-remboursable de Fr. 24 millions au Pakistan pour sauvegarder le potentiel agricole de terres irriguées dans la province du Sind aujourd'hui gravement menacé par des problèmes de salinisation des sols et de stationnement des eaux. Ce processus, qui résulte de l'intensification de l'irrigation au cours des ans, et de l'élévation progressive de la nappe phréatique qui s'en est suivie faute de possibilités de drainage suffisantes, a pris un tour alarmant ces dernières décennies : la chute des rendements agricoles s'accélère sur de vastes superficies de même que l'abandon de terres rendues impropres aux cultures. Le projet représente la première étape d'un vaste programme visant à renverser cette tendance en recherchant des solutions globales et durables aux problèmes de drainage dans le bassin inférieur de l'Indus. L'irrigation a apporté des bénéfices considérables au pays et sans elle, il n'aurait pas été possible d'accroître la production agricole comme ce fut le cas et d'alimenter une population en rapide expansion. C'est pour préserver cet acquis que ce projet est entrepris.

Il s'agirait d'un cofinancement avec l'IDA s'inscrivant dans le cadre de notre programme de coopération avec cette institution et prévoyant le cofinancement de projets choisis d'un commun accord pour un montant de Fr. 200 millions durant la période d'IDA VII (juillet 1984/juin 1987). Les autres cofinanciers du projet sont la Banque Asiatique de Développement (ADB), le Royaume Uni (ODA), le Canada (CIDA), le Saudi Development Fund et l'OPEC Fund.

Des études très approfondies conduites entre 1980/83 avec l'aide du PNUD, de l'IDA et d'ODA, s'appuyant sur les expériences passées de drainage dans le bassin de l'Indus et des travaux menés depuis plus de 20 ans sur la question, ont conclu que le projet était techniquement réalisable et justifié sur le plan socio-économique dans le cadre d'une approche intégrée des problèmes hydrauliques (irrigation, drainage et maîtrise de l'eau). Notre participation à la phase finale de préparation du projet (1983/84), et le recours à une expertise

indépendante auprès de consultants suisses 1/, ont confirmé que le projet répondait à une nécessité vitale pour l'avenir agricole et l'approvisionnement alimentaire du pays, qu'il correspondait largement aux objectifs prioritaires de la coopération suisse au développement, et qu'en raison de sa taille et de sa complexité, il se prêtait particulièrement bien à un cofinancement. Le projet s'inscrit dans la ligne de notre programme au Pakistan, qui est centré sur le développement rural, et renforce favorablement les actions que nous soutenons déjà dans le Sind (eau potable, agriculture irriguée). Le projet aura des effets favorables sur les populations rurales de la zone, constituées principalement de petits métayers et paysans et dont une majorité vit en-dessous du seuil de pauvreté absolu estimé à \$ 110 par an et par habitant; il contribuera en effet, grâce aux mesures prises, à sauvegarder leur base économique, à leur offrir des possibilités supplémentaires d'emploi et de revenu sur place et à freiner l'exode vers les villes surpeuplées (Hyderabad, Karachi). Le choix du projet s'explique par le fait que les problèmes de drainage sont particulièrement graves dans le Sind et que la majorité des investissements passés dans ce domaine se sont concentrés sur le Punjab.

Il est prévu que l'IDA fonctionne en qualité d'administrateur de la contribution suisse et de coordonnateur de l'exécution du projet selon les procédures standards de cofinancement conclues avec cette institution. Les arrangements prévus permettront à la Confédération de rester étroitement associée à la réalisation du projet et d'exercer un contrôle efficace sur l'utilisation des fonds. Sous réserve d'approbation de cette proposition, il est prévu que la Confédération signe les accords correspondants avec le Pakistan et l'IDA au cours du premier trimestre 1985.

II

Cadre général

Le Pakistan a une population de 92 millions d'habitants s'accroissant au rythme d'environ 3 % par an. Le revenu annuel moyen par habitant est estimé à \$ 325 (1984). Environ 30 % de la population a un revenu annuel inférieur à \$ 110 considéré comme le seuil de pauvreté absolu au Pakistan. L'agriculture joue un rôle dominant dans l'économie (30 % du PIB, 55 % des emplois, 2/3 des recettes d'exportation). Les performances d'ensemble du secteur ont été bonnes au cours des 5 dernières années et sont attribuées en partie à des conditions climatiques favorables et en partie aux mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'agriculture (politique de soutien des prix, réhabilitation des systèmes d'irrigation, réalisation de projets engendrant des profits rapides, renforcement des services de soutien agricole).

Les terres cultivables représentent un peu plus du quart (22,2 mio d'ha) de la superficie totale du pays, dont environ 73 % (16,2 mio d'ha) sont irriguées. Le système de l'Indus, le plus vaste système intégré du monde, couvre à lui seul 63 % des terres cultivables

1/ Motor Columbus. Le consultant, en confirmant les options prises par le projet, a également attiré notre attention et fait des recommandations sur certains aspects critiques qui nous permettront de mieux suivre la réalisation du projet.

(14 mio d'ha) et assure environ 90 % de la production agricole totale. Les autres sources d'irrigation (puits, captage de cours d'eau, petits réservoirs) couvrent environ 2,2 mio d'ha. Le solde (6 mio d'ha) est consacré à l'agriculture pluviale (barani) et d'inondation (sailaba). Le recours à l'Indus et à ses affluents pour l'irrigation remonte à plus de 3000 ans. Le premier système d'irrigation permanent a été réalisé en 1859. Aujourd'hui, le système de l'Indus forme un ensemble complexe comprenant notamment trois grands bassins d'accumulation (Tarbela, Mangla et Chasma), 19 barrages, 12 canaux d'amenée principaux, 43 canaux secondaires et quelques 89'000 canaux tertiaires (watercourses ou chak).

Au Sind, la zone irriguée couvre actuellement 5,5 millions d'ha de part et d'autre de l'Indus. Les cultures principales y sont le blé (hiver) et le coton (été). On y trouve aussi de la canne à sucre, des oléagineux, du riz, du fourrage et des fruits. Le projet couvre 3 districts (Nawabshah, Sanghar et Mirpurkhas) sur la rive gauche de l'Indus, soit quelque 520'000 ha de terres cultivables. La zone comprend environ 113'000 exploitations dont environ 70 % sont exploitées par des métayers (haris), qui partagent le produit de la récolte avec les propriétaires et 30 % par de petits paysans propriétaires; la majorité des exploitations ont moins de 5 ha et ne permettent généralement pas d'atteindre le minimum vital; les familles de métayers représentent environ 75 % de la population totale. L'intensité des cultures est basse principalement par manque d'eau pour l'irrigation. Environ 25 % des terres sont abandonnées ou en friche. La structure foncière n'évolue que très lentement et l'on compte encore beaucoup de gros propriétaires (20 ha et plus).

Le Projet

Le projet comprend les composantes principales suivantes :

- a) construction d'un collecteur principal, pour évacuer rapidement les eaux de drainage hors du Sind et les déverser dans la mer d'Arabie;
- b) construction d'un système de drainage mixte intégré (souterrain et de surface) pour maintenir la nappe phréatique à un niveau approprié pour les cultures et évacuer efficacement les eaux en surface (surplus d'irrigation, eaux salines de pompage, fortes pluies);
- c) amélioration des possibilités d'irrigation à partir de l'Indus y.c. réaménagement de canaux d'amenée, création de nouvelles possibilités de stockage dans la zone (réservoirs), meilleure conservation de l'eau disponible (meilleure étanchéité des canaux, récupération d'une partie des eaux d'infiltration par repompage);
- d) meilleure maîtrise de l'eau au niveau des fermes (y.c. rénovation d'environ 920 canaux tertiaires 1/, nivellement d'environ 26'000 ha, meilleure liaison entre activités agricoles et gestion de l'eau, distribution plus équitable de l'eau entre paysans, renforcement des associations de paysans);
- e) renforcement des capacités de gestion et d'entretien des systèmes y.c. assistance technique (consultants expatriés et locaux) et programme de formation (séminaires, cours sur place et à l'étranger, formation sur le tas); et
- f) mise en place d'un système de suivi et d'évaluation permanents pour suivre l'avancement du projet (progrès physique, évolution des paramètres techniques) et évaluer l'impact socio-économique du projet.

1/ 1 canal couvre en moyenne 140 ha, soit quelque 35 exploitations.

Le coût du projet est estimé à \$ 635,7 millions, dont 34,4 % sera couvert par le Pakistan, 23,6 % par l'IDA, 19,1 % par l'ADB, 8,2 % par le Saudi Fund, 5,9 % par CIDA, 5,6 % par ODA, 1,6 % par la Suisse et 1,6 % par l'OPEC Fund; les contributions des paysans sous forme de travail volontaire ne sont pas comprises. La contribution suisse devrait servir à cofinancer les composantes "maîtrise de l'eau au niveau des fermes" et "système de suivi et d'évaluation permanent". L'aide suisse serait accordée sous forme de contribution non-remboursable compte tenu de la situation d'endettement élevé du pays et de la nature et des bénéficiaires du projet. La contribution serait versée en principe en 13 tranches successives de Fr. 0,65 mio en 1985, Fr. 1,8 mio en 1986, Fr. 3,0 mios en 1987, Fr. 4,0 mios en 1988, Fr. 4,5 mios en 1989, Fr. 3,8 mios en 1990, Fr. 2,8 mios en 1991, Fr. 1,7 mio en 1992, Fr. 0,95 mio en 1993 et 0,2 mio par année entre 1994/97. Les frais forfaitaires d'administration de l'IDA (Fr. 240'000) seront imputés séparément sur le crédit de Fr. 1,7 millions ouvert pour la couverture globale des frais d'administration des cofinancements que la Confédération réalisera avec l'IDA durant la période 1984/87.

L'agence principale d'exécution sera la Water and Power Development Authority (WAPDA). Elle sera responsable de toutes les composantes à l'exception du programme de maîtrise de l'eau au niveau des fermes et du réaménagement des canaux principaux d'irrigation qui seront exécutés par les Départements de l'Agriculture et de l'Irrigation du Sind. La province sera également responsable du fonctionnement et de l'entretien des installations après l'achèvement des travaux. Une Unité de Gestion Intégrée sera créée au sein de WAPDA pour coordonner l'ensemble des activités y.c. celles dépendant administrativement du Sind. Un Comité interdépartemental groupant l'ensemble des agences fédérales et provinciales, placé sous la présidence des autorités du Sind, supervisera le déroulement du projet et la mise en place d'un système d'entretien efficace, y.c. l'adoption d'une stratégie réaliste de recouvrement des frais récurrents auprès des bénéficiaires. Les services opérationnels et d'entretien seront particulièrement renforcés (formation de personnel, fourniture d'ateliers et d'équipements d'entretien, mise au point de manuels opérationnels, recrutement anticipé du personnel chargé de la reprise, suivi par une équipe de spécialistes indépendants, ...).

Le programme de "maîtrise de l'eau au niveau des fermes" impliquera la participation active des paysans (travail volontaire, financement d'environ 25 % des frais de rénovation des canaux tertiaires, entretien des canaux rénovés), groupés en associations et collaborant avec les services provinciaux concernés. Les expériences positives réalisées dans des programmes similaires (participation effective des paysans, économie considérable d'eau, accroissement des surfaces irriguées, amélioration sensible des rendements) augmentent considérablement les chances de réussite de ces activités. Des mesures seront prises pour remédier à certaines faiblesses constatées dans le passé (renforcement des associations de paysans pour assurer la continuité de l'entretien, meilleure formation du personnel de terrain, meilleur contrôle des coûts et de la qualité des travaux, meilleure liaison entre gestion de l'eau et activités agricoles, renforcement des services provinciaux). En plus des canaux tertiaires d'irrigation, la responsabilité des paysans sera étendue à l'entretien des canaux tertiaires de drainage. Le relèvement des taxes d'irrigation (déjà bien introduites et payées à 95 % par les paysans) et l'introduction de taxes de drainage par palliers successifs sont nécessaires et

justifiés pour garder les systèmes en bon état de fonctionnement ^{1/}, considérant les contraintes budgétaires du Gouvernement et les bénéfices attendus du projet. Cependant, l'effort financier des paysans sera important. Pour éviter de graves distorsions, le niveau des taxes sera étroitement lié aux bénéfices réels procurés aux paysans par le projet. L'évaluation socio-économique (cofinancée par la Confédération) qui accompagnera le projet tout au long de sa réalisation (1985/94) et durant les premières années d'opération (1995/97), jouera un rôle crucial dans ce contexte; c'est elle en effet qui servira à mesurer les effets du projet sur les bénéficiaires (production, niveau et distribution des revenus, emplois ...) et à fixer les taxes à un niveau compatible avec leur capacité contributive; l'évaluation permettra également de tirer des enseignements pertinents pour les phases ultérieures.

Grâce aux effets combinés du projet (abaissement des niveaux d'eau et de salinité, économie et récupération d'eau, approvisionnement supplémentaire en eau), il sera possible d'intensifier les cultures, d'améliorer les rendements et de récupérer des terres abandonnées. L'impact sur la production agricole sera considérable à plein rendement (notamment 315'000 tonnes de coton et 215'000 tonnes de blé supplémentaires par an, d'une valeur nette d'environ \$ 180 millions). Environ 140'000 familles paysannes (910'000 personnes) bénéficieront directement du projet; l'accroissement des revenus réels, estimé entre 3,5-5,5 % par an entre 1985-2010, profitera principalement aux familles disposant actuellement d'un revenu annuel inférieur à \$ 100 par personne. Sur la base des arrangements actuels, le revenu réel moyen par personne d'une exploitation type en métayage (75 % de la population) devrait passer de \$ 90 à \$ 270 par personne. Le projet devrait avoir un effet globalement positif sur le statut des métayers : d'une part, il est probable que les droits protégeant déjà les métayers seront maintenus après les améliorations apportées par le projet, d'autre part, les besoins accrus en main-d'oeuvre agricole engendrés par le projet devraient plutôt consolider sa position vis-à-vis des propriétaires. Au contraire, sans le projet, la destruction progressive des terres agricoles pourrait justifier le renvoi de métayers par les propriétaires. L'évaluation socio-économique permettra de suivre attentivement les effets de distribution. L'impact sur l'emploi sera considérable (création d'env. 42'000 emplois agricoles nouveaux, 2'000 emplois permanents pour le fonctionnement des systèmes et 10'000 emplois temporaires pendant la durée des travaux); le projet contribuera à réduire de façon substantielle l'exode rural vers les villes et à lutter contre le sous-emploi d'une population rurale en forte expansion (+ 3,5 %/an). Finalement, le projet aura des effets bénéfiques sur l'infrastructure régionale (réduction des dégâts causés par les inondations et le niveau élevé de la nappe phréatique), les conditions sanitaires (évacuation des eaux polluées et stagnantes sources de malaria notamment) et (globalement) sur l'environnement (refertilisation des sols, protection des zones de pêche et de la faune contre les eaux salines) et entraînera d'importants effets multiplicateurs sur l'économie régionale (services, agro-industries, revenus fiscaux).

Des mesures ont été prises pour minimiser les risques principaux du projet (notamment retards et manque de coordination entre les activités - une approche intégrée est essentielle pour assurer la viabilité du projet - et entretien insuffisant des systèmes) : engagement ferme du Gouvernement, échelonnement des dépenses en accord avec les possibilités du 5ème (84/88) et 6ème (89/93) plan quinquennal, appui

^{1/} Les taxes devraient permettre de couvrir les frais récurrents d'irrigation à 100 % à partir de 1988 (60 % actuellement) et 50 % des frais de drainage à partir de 2005.

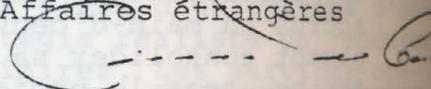
technique important, renforcement institutionnel pour l'entretien et le fonctionnement, stratégie de recouvrement des coûts, programme de travaux au niveau des fermes compatible avec la capacité d'absorption des paysans, monitoring intensif, évaluation socio-économique permanente.

Le projet qui est déjà fort complexe et coûteux, n'a pas l'ambition de couvrir tous les problèmes de la région. Il concentre ses efforts sur les aspects de drainage, d'irrigation et de gestion de l'eau, dont l'amélioration est vitale pour préserver la base productive d'une importante zone agricole du pays et améliorer les conditions de vie des nombreuses familles paysannes concernées. La rentabilité économique globale du projet (14 %) repose sur des hypothèses prudentes (elles n'anticipent par exemple qu'une amélioration modeste des services agricoles). Le projet laisse place à d'autres initiatives complémentaires dans d'autres domaines (eau potable, santé, diversification agricole par ex.).

III

L'Office fédéral des Affaires économiques extérieures (OFAEE) et l'Administration fédérale des Finances ont été consultés à titre préalable et ont donné leur accord à cette proposition de crédit.

Département fédéral des
Affaires étrangères


Pierre Aubert

Annexe :

Liste des documents ayant servi de base à la préparation de la présente proposition et se trouvant à disposition à la Direction de la Coopération au Développement et de l'Aide humanitaire.

Extrait du Procès-verbal :

- EDA 6 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (GS 5, BAWI 2) pour information
- EFK 2 pour information
- FinDel 2 pour information

Pour co-rapport à :

- Département fédéral de l'Economie publique
- Département fédéral des Finances

ANNEXE

Documents principaux ayant servi de base à la préparation de la proposition de crédit et se trouvant à disposition à la DDA

1. WAPDA/Banque Mondiale/PNUD, Left Bank Outfall Drain (LBOD), octobre 1983
2. Banque Mondiale, Final Project Brief, Pakistan / Left Bank Outfall Drain Stage I Project (LBOD), 13 January 1984
3. Banque Mondiale, Appraisal Mission, Aide-Mémoire, Pakistan / LBOD, 21 February 1984
4. DDA, Réunion des Cofinanciers, Paris, Pakistan / LBOD, 9 mai 1984
5. Banque Mondiale, Appraisal Report, Pakistan / LBOD, 28 June 1984, 20 August 1984, 5 November 1984
6. DDA, Entrée en Matière, Aide financière pour un projet de drainage et de mise en valeur agricole dans le bassin inférieur de l'Indus (Province du Sind), Pakistan, 18 juillet 1984 et protocole de décision, 5 sept. 1984
7. Banque Asiatique de Développement, Appraisal Report, Pakistan /LBOD, July 1984
8. Banque Mondiale, Summary Terms of Reference for Monitoring and Evaluation Component, Pakistan / LBOD, July 1984
9. CIDA, Project Document Extracts, Pakistan / LBOD, 18 July 1984
10. Motor Columbus, Stellungnahme, Pakistan / LBOD, September 1984
11. DDA, Rapport de négociations, Pakistan / LBOD, 4 octobre 1984
12. DDA, Note complémentaire sur certains aspects du projet Pakistan / LBOD, 11 décembre 1984

30 JAN. 1985

102

Aide financière au Pakistan pour un projet de drainage et de mise en valeur agricole dans le bassin inférieur de l'Indus (Province du Sind) en cofinancement avec l'IDA

Vu la proposition du DFAE du 11 janvier 1985,

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé

d'accorder au Pakistan une aide financière non-remboursable de Fr. 24 millions pour un projet de drainage et de mise en valeur agricole dans le bassin inférieur de l'Indus (Province du Sind) en cofinancement avec l'IDA. Il est proposé d'imputer ce montant au crédit de programme de Fr. 1,8 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 18 septembre 1984). Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Anzahl	
Date	
Name	
1	-
2	-
3	-
4	-
5	-
6	-
7	-
8	-
9	-
10	-