

Cote du document: EB 2017/LOT/P.16  
Date: 29 août 2017  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

## Mémoire du Président

Proposition de financement additionnel  
à la République islamique du Pakistan  
pour le Projet de réduction de la pauvreté  
dans le sud du Penjab

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Hubert Boirard  
Chargé de programme de pays  
Division Asie et Pacifique  
téléphone: +39 06 5459 2298  
courriel: h.boirard@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner  
Chef de l'Unité  
des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2974  
courriel: gb@ifad.org

---

Pour: Approbation

## Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la recommandation relative à la proposition de financement additionnel sous la forme d'un prêt à la République islamique du Pakistan pour le Projet de réduction de la pauvreté dans le sud du Penjab, telle qu'elle figure au paragraphe 26.

## Proposition de financement additionnel à la République islamique du Pakistan pour le Projet de réduction de la pauvreté dans le sud du Penjab

### I. Généralités

1. Le présent mémorandum a pour objet de solliciter l'approbation du Conseil d'administration pour un financement additionnel, sous la forme d'un prêt de 25 millions d'USD octroyé à des conditions particulièrement favorables, pour le Projet de réduction de la pauvreté dans le sud du Penjab. Le projet a été approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2010 avec l'octroi d'un prêt de 26,35 millions de droits de tirage spéciaux (DTS). En raison de la lenteur d'exécution du projet, une partie du prêt initial a été annulée, à hauteur de 7,05 millions de DTS. Lorsque la mise en œuvre du projet s'est accélérée, un financement additionnel a été approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2015, et un prêt de 7,29 millions de DTS a été accordé selon des conditions de prêt identiques. Le financement total du projet, comprenant les prêts initial et additionnel, s'élève à 26,59 millions de DTS. La date d'achèvement du projet était prévue pour le 30 septembre 2017, et la date de clôture pour le 31 mars 2018. L'octroi de ce financement additionnel comportera également le report de trois ans des dates d'achèvement et de clôture, à savoir au 30 septembre 2020 et au 31 mars 2021, respectivement.
2. Le financement additionnel du projet est aligné sur la "Révision des principes en vigueur au FIDA pour l'utilisation des crédits provenant de l'annulation de prêts et/ou de dons approuvés" (EB 2014/111/R.12/Rev.1), et répond à la demande formulée par le Gouvernement pakistanais. Les fonds non engagés désormais disponibles à la suite de l'annulation du Projet d'appui à la commercialisation des produits de l'élevage au Penjab (en vertu de l'article 12.02 des Conditions générales du FIDA) seront ainsi réinvestis dans le Projet de réduction de la pauvreté dans le sud du Penjab. Ils seront complétés par un financement de contrepartie de l'État d'environ 4,5 millions d'USD et par des contributions des bénéficiaires à hauteur de 0,36 million d'USD.
3. La proposition de financement additionnel présente les mêmes caractéristiques que le projet initial de 2010 s'agissant de l'objectif de développement, des composantes, des activités de terrain, de l'organisme chef de file, du personnel clé du projet et des modalités d'exécution. En outre, ce financement favorisera la consolidation des résultats déjà obtenus dans le cadre du projet i) en élargissant sa portée, qui passerait de 80 000 à 131 000 ménages pauvres (soit un peu moins d'un million de personnes) se situant dans une tranche allant de 0 à 23 selon la fiche de notation de la pauvreté; ii) en étendant sa couverture géographique, qui passerait de 4 à 10 districts; et iii) en posant les bases (notamment les structures organisationnelles et opérationnelles) nécessaires afin de transposer le projet à l'échelle de la province dans le cadre d'une deuxième phase.

## II. Justification et raison d'être

4. Le projet répond à tous les critères d'admissibilité requis pour l'octroi d'un financement additionnel. Ce financement se justifie également par: i) sa capacité d'adaptation et sa conformité avec le programme de développement rural du Gouvernement et à ses priorités, telles que la réduction de la pauvreté rurale, dans le cadre des efforts globaux consentis en faveur d'une croissance inclusive; ii) sa faculté à s'appuyer sur les efforts déjà déployés pour renforcer les capacités institutionnelles des organisations communautaires et villageoises à reproduire avec succès à plus grande échelle les modèles d'affranchissement de la pauvreté et de génération de revenus ruraux; et iii) sa capacité à tirer parti des enseignements et de l'expérience issus des modèles d'affranchissement de la pauvreté et à favoriser encore davantage leur prise en compte et leur reproduction à plus grande échelle dans le cadre de la protection sociale et du développement économique à l'échelon fédéral et provincial.
5. Par ailleurs, le projet a été jugé très novateur et efficace pour sa capacité à générer des résultats concrets et tangibles au niveau des ménages et à améliorer durablement les moyens de subsistance. À ce jour, il a aidé plus de 4 000 organisations communautaires et a dépassé son objectif qui visait à atteindre 80 000 ménages.
6. Néanmoins, la véritable valeur de la performance du projet réside dans la pertinence et l'efficacité de son modèle en matière d'autonomisation sociale, politique et économique des personnes très pauvres, à travers la série d'interventions suivantes: logement, cheptel et développement d'entreprises et de compétences liées à la microfinance et aux marchés. Ce modèle de réduction de la pauvreté met l'accent sur la mobilisation sociale telle que celle-ci est encouragée par le projet. Cela a contribué à l'établissement d'institutions locales (organisations communautaires et villageoises) de plus en plus viables et éprouvées, capables de participer à la planification du développement et à l'exécution des activités soutenues par le projet.
7. Les évaluations intermédiaires témoignent d'un niveau d'impact satisfaisant concernant les investissements du projet: i) la création et le transfert d'actifs ont aidé les ménages situés dans la tranche la plus basse de la fiche de notation de la pauvreté à accéder à la tranche supérieure; ii) le renforcement des capacités et la formation professionnelle et entrepreneuriale ont amélioré l'aptitude des jeunes femmes et hommes ruraux à exercer un emploi rémunérateur; iii) les infrastructures de production, notamment les réseaux d'irrigation, ont permis d'améliorer la productivité agricole, avec à la clé une sécurité alimentaire accrue; iv) des activités innovantes ont contribué à la prise de conscience des questions environnementales au sein des communautés, favorisant ainsi l'adoption d'approches tenant compte des changements climatiques et encourageant la conservation des ressources naturelles peu abondantes; et v) l'établissement et le renforcement d'institutions communautaires nourrissant des objectifs à long terme ouvrent la voie à l'institutionnalisation par l'État d'une approche de développement participative et à assise communautaire.

## III. Description de la proposition de financement additionnel

8. Le financement additionnel ne modifie pas la structure de l'objectif de développement du projet, mais sa portée: le nouvel objectif de développement vise à accroître les revenus de 131 000 ménages pauvres en améliorant leurs perspectives d'emploi et en accroissant la productivité et la production agricoles.
9. À l'instar de toutes les autres opérations appuyées par le FIDA au sein du pays, le financement additionnel assurera un ciblage judicieux et efficace en prenant pour référence la fiche de notation de la pauvreté nationale, ce qui permettra de garantir que le groupe cible du projet est constitué de ménages se situant dans la tranche

- allant de 0 à 23 (personnes extrêmement, chroniquement et provisoirement pauvres). Néanmoins, une attention particulière sera accordée aux ménages extrêmement pauvres se situant dans la tranche allant de 0 à 11.
10. La proposition de financement additionnel financera deux composantes techniques et une composante de gestion de projet. Les interventions prévues intègrent les enseignements tirés de l'expérience en matière de mise en œuvre et mettent l'accent sur les activités ayant obtenu des résultats tangibles.
  11. Composante 1: Amélioration des moyens de subsistance. Cette composante inclut trois sous-composantes: i) la création d'actifs pour les personnes extrêmement pauvres; ii) la formation professionnelle et entrepreneuriale (en vue de générer des revenus); et iii) les infrastructures communautaires matérielles. Le groupe cible visé par cette composante sera presque exclusivement composé de femmes pauvres et de leur ménage, bien que les infrastructures collectives bénéficient également à la majeure partie de la communauté ou de la population villageoise. Cette composante inclut une série d'investissements visant à développer la base de ressources des femmes et du groupe cible les plus pauvres. Il est ainsi prévu de fournir des petites unités d'habitation aux femmes sans terre/sans abri (et à leur ménage) situées dans la tranche allant de 0 à 11, et des forfaits comprenant du bétail/des ruminants aux femmes situées dans la tranche allant de 0 à 18. Le financement additionnel permettra également de financer la formation professionnelle et technique selon la demande du marché et les perspectives d'embauche préalablement identifiées pour les bénéficiaires ainsi formés.
  12. En fonction des priorités établies par les communautés bénéficiaires dans leurs plans de développement local, le projet pourrait servir à financer des infrastructures économiques et sociales hautement prioritaires, notamment: des réseaux d'irrigation; des réseaux d'assainissement; des réseaux d'alimentation en eau potable; des pistes et petites structures d'accès/de liaison; et d'autres dispositifs susceptibles de faciliter la conduite de l'élevage. À terme, il est prévu que d'autres sources de financement identifiées par les comités de coordination au niveau des districts financeront les plans de développement local.
  13. Composante 2: Développement de l'agriculture et de l'élevage. Cette composante, qui complète la composante 1, vise davantage à institutionnaliser l'approche de développement à assise communautaire en instaurant des liens directs avec le développement du secteur public et des structures de prestation de services, plutôt qu'au moyen d'interventions directes financées par le projet. Cette approche améliorera les perspectives de durabilité des interventions du projet et renforcera la sécurité alimentaire et nutritionnelle des personnes les plus démunies et des conseils ruraux les plus pauvres et vulnérables, notamment au moyen de banques alimentaires gérées par des femmes et d'activités de sensibilisation aux enjeux nutritionnels. Grâce au financement additionnel, le projet entend contribuer à renforcer 3 000 organisations communautaires supplémentaires, qui servent de catalyseurs et de points d'entrée pour l'ensemble du projet. Tous les membres des organisations communautaires (51 000 ménages) en récolteront les fruits sur le plan de la sensibilisation et de la constitution de capital social. L'un des résultats tangibles de l'approche de développement à assise communautaire sera l'établissement de plans de développement local. À terme, et dans le cadre de la stratégie de retrait, les organisations communautaires pourront durablement accéder aux services publics et intervenir dans la planification du développement, tout en bénéficiant de liaisons avec le secteur formel de la microfinance.
  14. Gestion de projet et cadre organisationnel. Le financement additionnel s'appuiera sur les modalités institutionnelles et opérationnelles existantes, comme l'a confirmé l'examen à mi-parcours. L'exécution du projet au quotidien sera assurée par l'unité de gestion du programme (UGP), placée sous l'autorité du Département de la planification et du développement du Gouvernement du Punjab et établie dans le district de Bahawalpur. L'UGP sera épaulée par des unités de

coordination de district. La gestion du projet englobera également les enquêtes de référence et d'impact, le suivi-évaluation, le plaidoyer et la diffusion d'informations.

#### IV. Coût, financement et avantages du projet

15. Coût et financement du projet. Concernant le financement additionnel, le montant total des coûts d'investissement et des coûts récurrents pour la période de report de trois ans, y compris les provisions pour aléas d'exécution et pour aléas financiers, est estimé à 29,86 millions d'USD (3,27 milliards de roupies pakistanaïses). Les ressources proviendront de trois sources de financement: i) le FIDA accordera un prêt de 25 millions d'USD; ii) l'État contribuera à hauteur de 4,5 millions d'USD, qui serviront essentiellement à financer les structures organisationnelles et opérationnelles (gestion et coordination) en vue d'une future reproduction à plus grande échelle, ainsi qu'à payer les droits et taxes non perçus; et iii) les bénéficiaires apporteront une contribution estimée à 0,36 million d'USD, soit la contribution standard de 10% consacrée au développement des infrastructures communautaires matérielles.

Tableau 1

**Coût du projet, par composante et par source de financement**  
(en milliers d'USD)

Composante	Prêt du FIDA		Bénéficiaires		Emprunteur/ contrepartie		Total
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant
1. Amélioration des moyens de subsistance	20 303	91	360	2	1 516	7	22 179
2. Développement de l'agriculture et de l'élevage	2 199	100	-	-	-	-	2 199
3. Gestion de projet et cadre organisationnel	2 498	46	-	-	2 987	54	5 485
<b>Total</b>	<b>25 000</b>	<b>84</b>	<b>360</b>	<b>1</b>	<b>4 504</b>	<b>15</b>	<b>29 863</b>

Tableau 2

**Coût du projet, par catégorie de dépenses et par source de financement**  
(en milliers d'USD)

Catégorie de dépenses	Prêt du FIDA		Bénéficiaires		Emprunteur/ contrepartie		Total
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant
1. Travaux de génie civil	3 263	90	360	10	-	-	3 596
2. Véhicules	377	87	-	-	57	13	434
3. Matériel et fournitures	143	87	-	-	21	13	164
4. Assistance technique, formation et études	6 665	82	-	-	1 516	18	8 182
5. Dons (aux bénéficiaires)	13 146	100	-	-	-	-	13 146
6. Traitements et indemnités	1 096	33	-	-	2 224	67	3 320
7. Dépenses de fonctionnement	337	33	-	-	685	67	1 023
<b>Total</b>	<b>25 000</b>	<b>84</b>	<b>360</b>	<b>1</b>	<b>4 504</b>	<b>15</b>	<b>29 863</b>

16. Résumé des avantages. De nombreux avantages découleront de ce projet: i) grâce aux petites unités d'habitation, les ménages pourront réduire leurs dépenses de loyer et étoffer leur base de ressources dans la mesure où la valeur du bien immobilier s'appréciera dans le temps; ii) l'élevage permettra aux ménages d'accroître leur revenu annuel; iii) la formation professionnelle/entrepreneuriale débouchera sur des possibilités d'emploi et de travail indépendant; iv) l'accès à une eau potable salubre et à un meilleur réseau d'assainissement entraînera une diminution des dépenses de santé ainsi qu'une amélioration des effets sur la nutrition; v) l'amélioration des pistes d'accès réduira les coûts inhérents aux déplacements et au transport; vi) la protection des terres et des réseaux

d'irrigation réduira les coûts inhérents à l'irrigation; et vii) le développement des infrastructures répondra aux autres besoins. Par ailleurs, dans la composante consacrée au développement de l'agriculture et de l'élevage, les banques alimentaires – conçues pour réduire les dépenses alimentaires des ménages – accroîtront la sécurité alimentaire des ménages.

## V. Gestion financière

17. Lors des deux dernières missions de supervision, la qualité de la gestion financière a été jugée plutôt satisfaisante. Lors de la dernière mission de supervision, effectuée en février 2017, il a été indiqué que les mécanismes de contrôle interne demeurent efficaces. L'équipe de gestion financière a été renforcée avec le recrutement d'un assistant comptable supplémentaire. La mission a établi que le taux de décaissement était satisfaisant et mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations étaient possibles. Ces domaines ont été pris en compte dans l'évaluation des risques menée lors de la mission de conception.
18. Le risque global au stade de la conception a été jugé moyen, et le risque résiduel a été jugé faible. Les risques identifiés seront atténués par l'adoption des mesures suivantes: la mise en place d'unités de coordination de district en complément de l'UGP existante, qui prendront en charge l'exécution technique des activités du projet dans les nouvelles zones cibles; le renforcement de la structure de gestion financière existante de l'UGP, actuellement composée de quatre membres du personnel, par le recrutement d'un agent qualifié supplémentaire pour mieux faire face à l'augmentation attendue du volume de travail résultant de l'expansion géographique; la création d'un poste pour l'établissement de rapports d'audit interne; l'actualisation du manuel d'exécution du projet déjà existant; l'installation d'un logiciel de comptabilité à la place du logiciel existant (qui ne répond pas totalement aux besoins du FIDA en matière d'établissement de rapports); et l'application d'un contrôle budgétaire efficace, favorisé en partie par le nouveau système comptable qui générera automatiquement des rapports financiers mensuels et périodiques à la fois précis et fiables.
19. Le compte désigné actuellement utilisé pour accueillir les fonds du FIDA sera maintenu et servira également à accueillir les fonds relevant du financement additionnel.
20. La vérification externe annuelle du projet continuera d'être effectuée par le Vérificateur général du Pakistan, conformément aux normes internationales pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Les rapports d'audit des deux derniers exercices ont été remis légèrement en retard (moins d'un mois après la date prévue). Le mandat d'audit sera préparé par l'UGP chaque année, conformément aux Directives du FIDA relatives à l'audit des projets, et sera soumis au Fonds pour s'assurer que celui-ci n'émettra aucune objection. En outre, l'auditeur interne sera chargé d'évaluer/examiner le degré d'efficacité des mécanismes de contrôle interne; la gestion des risques et la gouvernance; l'utilisation raisonnable et efficiente des ressources du projet; la fiabilité et l'intégrité des informations financières; la réalisation des objectifs opérationnels/matériels; et la conformité du projet avec l'accord de financement et les règles et règlements applicables. L'auditeur interne soumettra les rapports d'audit au responsable du comité de coordination du projet.
21. Le paiement des droits et taxes sera couvert par les fonds de contrepartie du Gouvernement du Penjab.
22. La passation de marchés de biens, de travaux et de services à financer via les ressources provenant du FIDA devra respecter la réglementation nationale en la matière, dans la mesure où celle-ci ne contrevient pas aux directives du FIDA relatives à la passation des marchés.

## VI. Instruments et pouvoirs juridiques

23. Une fois approuvé par le Conseil d'administration, l'accord de financement sera modifié afin d'intégrer le prêt additionnel dans les catégories de dépenses existantes. Ce financement additionnel ne comporte aucune modification des objectifs ou du groupe cible. Hormis l'appui à la reproduction à plus grande échelle, aucune nouvelle activité ni catégorie de dépenses ne sera créée. Les modifications apportées à l'accord de financement comprendront également le report de la date d'achèvement du projet au 30 septembre 2020 et de la date de clôture du prêt au 31 mars 2021.
24. La République islamique du Pakistan est habilitée, en vertu de ses lois, à recevoir un financement du FIDA.
25. Je certifie que le financement proposé est conforme aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA et aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA.

## VII. Recommandation

26. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le financement additionnel proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que le Fonds accordera à la République islamique du Pakistan un prêt additionnel à des conditions particulièrement favorables d'un montant de 25 millions d'USD, pour le Projet de réduction de la pauvreté dans le sud du Penjab, qui sera régi par des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions indiquées dans le présent rapport.

Le Président  
Gilbert F. Houngbo

## Logical framework

Results Hierarchy	Indicators	Targets				Means of Verification			Assumptions
		Baseline	Progress as at Apr 17	Mid-Term	End Target	Source	Frequency	Resp.	
Goal: To contribute to the reduction of poverty in 10 districts of Punjab	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentage of beneficiary households having graduated to a higher poverty category (based on PSC score)</li> </ul>	0	80% <sup>1</sup>	At least 75%	90%	Impact surveys <sup>2</sup>	Mid-term and completion	PMU	
Development Objective: To increase the incomes of poor rural households by enhancing their employment potential and increasing agriculture productivity and production.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No. of households receiving project services <sup>(RIMS 1.a)</sup></li> </ul>	0	82,000	105,000	131,000 Of which at least 60% women and 30% youth <sup>3</sup>	Implementing Partners' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	<ul style="list-style-type: none"> <li>No major natural disasters in project districts</li> <li>No major changes in agricultural and livestock prices</li> <li>Stable political, economic and security situation</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentage of beneficiary households reporting improved livelihoods' means and incomes</li> </ul>	0	78% <sup>4</sup>	At least 75%	At least 90%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annual Outcome Surveys</li> <li>Impact surveys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annually, after mid-term</li> <li>Mid-term and completion</li> </ul>	PMU	
Outcome 1: Improved living conditions and income-generative capacities for poorest and homeless households and the youth	<ul style="list-style-type: none"> <li>Percentage of persons newly employed/self-employed after receiving vocational or business development training</li> </ul>	0	62% <sup>5</sup>	At least 50%	At least 75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annual Outcome Surveys</li> <li>Impact surveys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annually, after mid-term</li> <li>Mid-term and completion</li> </ul>	PMU	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuing market demand for trained workers</li> <li>No major outbreak of livestock disease in project districts</li> </ul>
Outputs: 1.1. Ultra-poor and landless households provided with small housing units and small ruminants packages.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No. of poor and ultra-poor women provided small ruminant packages <sup>(RIMS 1.1.3)</sup></li> </ul>	0	35,000	45,000	55,000	Implementing Partners' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	<ul style="list-style-type: none"> <li>Availability of transferable land for housing plots</li> <li>Current landlords of underprivileged community members do not oppose project implementation</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>No. of ultra-poor households provided with a small housing unit</li> </ul>	0	1,400	2,000	2,500				

<sup>1</sup> Based on a small sample of 68 households

<sup>2</sup> Using the BISP Poverty Score Card methodology

<sup>3</sup> National definition of youth is people aged between 15 to 29

<sup>4</sup> Based on sample of 68 households

<sup>5</sup> Idem

Results Hierarchy	Indicators	Targets				Means of Verification			Assumptions
		Baseline	Progress as at Apr 17	Mid-Term	End Target	Source	Frequency	Resp.	
1.2 Poor entrepreneurs and the youth provided with vocational and enterprise development training	▪ No. of persons receiving vocational and business development training <sup>(RIMS 2.1.2)</sup>	0	18,500	28,500	38,500 (60% are women and 30% are rural youth)	Implementing Partners records and progress reports	Quarterly	PMU IPs	Young women and men's motivation to acquire professional skills remains high
Outcome 2: Strengthened, more inclusive Community Organizations (COs) providing improved services to their members; and improved access to essential community infrastructure in poor communities	▪ Number of community organizations (COs) providing new services to their members	0	N/A	4,000	5,250	- Annual Outcome Surveys - Impact surveys	- Annually, after mid-term - Mid-term and completion	PMU	Active community participation in infrastructure operation and maintenance
Outputs: 2.1 Existing and newly-created COs provided with capacity-building support	▪ No. of community organizations (COs) supported or newly created	0	4,000	5,500	7,000	IPs' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	Poorest community members are willing to join a CO
Outputs: 2.2 Community infrastructure identified using participatory processes, and constructed or rehabilitated	▪ No. of community infrastructure schemes constructed	0	915	1,000	1,200	IPs' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	Community members are able to provide in kind contribution
Outcome 3: Improved food security in targeted communities	▪ Percentage of households reporting improved quality of their diet <sup>(RIMS 1.2.8)</sup>	0	N/A	75%	90%	- Annual Outcome Surveys - Impact surveys	- Annually, after mid-term - Mid-term and completion	PMU	No major natural disasters in project districts
Outputs: 3.1 Food Banks established	▪ No. of Food Banks created	0	4	15	34	IPs' records and progress reports	Quarterly	IPs, PMU	Proper storage infrastructure is available for rent in all targeted UCs
Outcome 4: Strengthened advocacy and dissemination between BISP and the Punjab Government	▪ No. of social protection-related regulations, policies or strategies amended or developed <sup>(Policy 3)</sup>	0	N/A	0	2	Review of policy documents	Completion	PMU	Government's interest to learn from project experience remains high
Outputs: 4.1 Advocacy forums and knowledge sharing platforms established and facilitated	▪ No. of policy-relevant knowledge products prepared and disseminated <sup>(Policy 1)</sup>	0	N/A	2	4	PCU progress reports	Annually	PMU	BISP and Provincial Government's interest to engage in advocacy remains high