

L'échec de l'aide internationale en Afghanistan

SERGE MICHAÏLOF

La récente décision du président de la République de renforcer les troupes françaises déjà engagées en Afghanistan atteste de l'aggravation de la situation sécuritaire dans ce pays où près de 60 000 soldats occidentaux sont présents. Déjà les termes d'enlissement et de vietnamisation se généralisent dans la presse. On sait que l'action militaire seule ne peut stabiliser une situation qui se dégrade ainsi. On sait aussi que ce sont d'abord les efforts des élites afghanes et leur aptitude à se mobiliser et à mobiliser efficacement les ressources de l'aide internationale qui permettront la reconstruction et la restauration de la paix. Dans ce contexte on est en droit de s'interroger sur l'efficacité de l'aide internationale à l'Afghanistan.

S. M.

RAPPELONS d'abord la difficulté de la tâche à laquelle la communauté internationale a été confrontée. Fin 2001 l'appareil d'État afghan était en effet effondré. Les institutions régaliennes, police, justice, armée, tout comme les institutions financières, trésor public, douanes, impôts, banque centrale, ne fonctionnaient plus. Les services publics de santé et d'éducation avaient disparu. Il n'y avait pratiquement plus de distribution d'électricité ni d'eau potable. Les routes étaient pour la plupart impraticables. Devant un tel défi, on peut se demander si la communauté internationale a mis les moyens qu'il fallait.

L'argent a-t-il manqué ?

Si l'on considère le niveau des dépenses militaires, globalement l'argent n'a pas manqué.

Depuis le début du conflit, les États-Unis ont mobilisé près de 130 milliards de dollars pour les opérations militaires et le niveau de ces dépenses avoisine aujourd'hui 100 millions de dollars par jour. Les appuis financiers pour le développement du pays sont également très importants, du moins sur le papier, puisque la communauté internationale a mobilisé depuis 2002 une cinquantaine de milliards de dollars (1). Une moitié est destinée à la reconstruction des forces de sécurité (armée et police) ; l'autre est consacrée à l'aide au développement. Les appuis techniques enfin n'ont pas manqué non plus puisque plus de deux milliards de dollars y ont été dépensés en assistance technique et que plus de 2 000 ONG y travaillent.

(1) En termes d'ordre de grandeur, cela correspond à plus de douze années d'aide de l'*International Development Association* (IDA) à l'Afrique.

Si globalement l'argent n'a pas manqué, la façon dont il a été utilisé peut être discutée. En termes d'allocation globale, ne fallait-il pas ainsi consacrer beaucoup plus à l'aide au développement qui a finalement mobilisé moins de 14 % des ressources que la communauté internationale a globalement consacrées à ce pays (et seulement 8 % si l'on prend en compte l'aide effectivement décaissée) ? Concernant la France, dont la participation à l'effort d'aide au développement a été insignifiante, d'autres priorités que l'envoi du Charles-de-Gaulle et de ses Rafales dans la sous-région n'auraient-elles pas été plus efficaces ?

Une erreur majeure : la non-restauration de la sécurité fin 2001

La reconstruction d'un pays failli exige au départ la restauration de la sécurité. Cela suppose soit une victoire militaire totale incluant la capture ou la mort des chefs militaires et politiques adverses, soit un accord politique avec les opposants sur la base du rapport de force militaire et en particulier d'une appréciation de leur capacité de nuisance future. Ce type d'accord doit inclure un partage du pouvoir politique et économique.

Sur ce plan, l'Administration Bush a commis en Afghanistan deux énormes erreurs fin 2001. Elle n'a pas éliminé les principaux responsables d'Al-Qaïda et du régime taliban par suite d'une série de malchances que le brouillard de la guerre peut expliquer. Plus grave, elle a évacué ses troupes pour préparer son intervention en Irak, ne laissant sur place qu'une quinzaine de milliers d'hommes pour occuper et pacifier un pays montagneux de 27 millions d'habitants, plus grand que la France et à l'infrastructure dévastée.

Le repli des talibans et le retour des chefs de guerre

Cette erreur dramatique alors qu'aucun appareil d'État ne permettait de restaurer la sécurité, l'ordre public et la justice hors des grandes villes a remis la population rurale sous la coupe des petits chefs de guerre locaux. C'est donc un ordre de type maffieux qui s'est instauré dans les zones rurales, ou bien un grand désordre en cas de conflits entre « commandants » pour le contrôle des

rentes locales que sont la perception des péages routiers, le racket des commerçants et les prélèvements qui assurent la sécurité du trafic de drogue.

Si le pouvoir des talibans et leur armée ont été défaits, une bonne part de leurs cadres politiques, militaires et religieux se sont en fait repliés fin 2001 dans les zones tribales frontalières du Pakistan où ils ont retrouvé l'appui de leur communauté pachtoune et celui des milieux fondamentalistes pakistanais. Ils ont reconstitué une capacité financière grâce à l'argent que leur procure leur implication dans le trafic de drogue. Finalement, contrairement aux apparences, début 2002 les talibans et leurs alliés au Pakistan avaient perdu une bataille ; ils n'avaient pas perdu la guerre.

Le vide sécuritaire et ses conséquences

Perçus comme quantité négligeable, les talibans ont été exclus du processus politique de Bonn qui conduira à la transition démocratique afghane. Ils ont par contre reconstruit dans les zones rurales pachtounes une infrastructure politico-militaire. Le vide sécuritaire des années 2002 et 2003 a sur ce plan été dramatique pour l'Afghanistan, victime collatérale de la guerre d'Irak. Si la non-restauration de la sécurité dans les zones rurales est clairement liée à la malheureuse décision américaine de retirer les troupes US fin 2001, une autre responsabilité revient aux responsables afghans. Ces derniers, absorbés par les jeux politiques et la préparation des élections, n'ont en effet pas su ou pas pu mettre en place ni encadrer une police et une administration territoriale compétentes.

C'est manifestement dès le début de 2002 qu'avec de gros moyens financiers auraient dû être mis en place à travers tout l'Afghanistan les fameux « *provincial reconstruction teams* » (PRT). Ces unités civilo-militaires tentent maintenant de combiner encadrement sécuritaire, aide d'urgence et reconstruction locale. Ces programmes sont très critiqués par les ONG qui craignent de voir confondre leurs propres actions avec les activités conduites par des militaires. Mais dans le vide institutionnel de l'époque ce type d'intervention, s'il avait été massif, aurait permis d'attendre et d'encadrer la mise en place d'une administration territoriale. L'installation des PRT s'est ensuite faite trop tard. Dans beaucoup de régions du Sud

et de l'Est, les talibans avaient déjà reconstitué leurs réseaux dont l'action était facilitée par les défaillances graves de l'administration locale.

L'administration locale a en effet été initialement confiée à des gouverneurs et des chefs de district, souvent les hommes forts de la région. Beaucoup avaient un passé douteux ; or ils n'ont été ni encadrés ni contrôlés. Certains sont devenus des acteurs importants de l'économie de la drogue. La police locale mal payée est vite tombée sous la coupe des chefs locaux et des trafiquants de drogue. Lorsque les difficultés ont commencé à apparaître en 2004 et 2005, il était déjà bien tard. La reconstruction du pays devait désormais être conduite dans un contexte d'insécurité aggravée. Ce n'est finalement que mi-2007 que la responsabilité de l'administration territoriale a été retirée à un ministère de l'Intérieur désorganisé pour être confiée à une équipe sérieuse.

Deuxième erreur : il n'y a pas de pilote aux commandes de l'aide internationale

Au niveau de l'aide internationale, ni les efforts, ni le dévouement, ni les talents individuels n'ont manqué. L'inefficacité vient d'abord de l'absence totale de pilotage stratégique de cette aide. Le problème est à la fois institutionnel et politique. Il est clair que ce pilotage stratégique devrait être assuré par un haut responsable du gouvernement afghan. Mais peu de pays du Sud ont la capacité technique et encore moins l'autorité nécessaire pour imposer une discipline et une stratégie claire aux donateurs. Dans un pays très affaibli comme l'Afghanistan, cette tâche était particulièrement difficile.

Certes des équipes de consultants ont défini de si nombreux documents de stratégie que j'en ai perdu le compte. Mais il s'agissait d'exercices formels destinés aux conférences de donateurs. Il est à cet égard attristant de constater que le dernier document de stratégie préparé pour la conférence de Londres, l'*Afghanistan National Development Strategy* (ANDS), ne définit aucune priorité mais constitue un catalogue qui veille surtout à utiliser à profusion le vocabulaire qui plaît aux donateurs.

Dans ces conditions, l'aide internationale doit se piloter elle-même. Dans un pays se

trouvant dans une situation aussi dramatique, où l'aide mobilise des acteurs puissants qui, comme l'OTAN et l'*United States Agency for International Development* (USAID), sont particulièrement difficiles à gérer, une coordination classique, c'est-à-dire « molle », incapable de définir et d'imposer des priorités, ne répond pas aux besoins. Il faut un chef de file avec de l'autorité.

Qui pourrait assurer ce pilotage ?

Pour être simple, seules les Nations unies auraient la légitimité pour assumer cette responsabilité. Le problème est qu'elles n'en ont pas la capacité technique. La Banque mondiale qui a les capacités techniques n'a pas la légitimité. Les États-Unis qui sont de loin le premier donateur en Afghanistan auraient l'autorité mais n'ont guère de crédibilité pour ce faire : ils sont déjà perçus comme trop présents. La qualité de leur aide, qui cumule toutes les mauvaises pratiques historiquement dénoncées par le Comité d'aide au développement (CAD), est en outre fortement critiquée.

Cette absence de coordination étant maintenant reconnue par les responsables occidentaux, une tentative de nommer un « patron » a été faite fin 2007 afin de veiller en particulier à la cohérence des actions militaires et civiles. Lord Ashdown, ancien haut représentant des Nations unies en Bosnie, avait été pressenti. Il aurait cumulé les pouvoirs d'envoyé spécial des Nations unies, de haut représentant de l'Union européenne et de responsable des actions civiles de l'OTAN. Son expérience tant politique que militaire lui aurait permis de tenter de diriger le « troupeau de chats ⁽²⁾ » que constituent les agences d'aide en Afghanistan. Sa candidature a été refusée fin janvier 2008 par le Président Karzai qui s'est inquiété du « vice-roi » que les Occidentaux tentaient de lui imposer. À la forte personnalité de Lord Ashdown, les autorités afghanes ont préféré un obscur fonctionnaire norvégien.

Cette absence de coordinateur de l'aide internationale fait que les divers donateurs répondent avant tout à leurs opinions publiques et aux groupes de pression auxquels ils sont soumis. Ils ne se coordonnent que

(2) L'expression imagée mais très juste m'a été donnée par l'un des donateurs à Kaboul.

superficiellement, pour s'informer mutuellement et non pour déterminer une stratégie qui ensuite s'imposerait à tous. Sur ce plan, en Afghanistan comme partout, ils veillent à se plier aux idées à la mode.

La répartition sectorielle de l'aide ne correspond pas aux priorités les plus évidentes

La mode est désormais au tout social, au financement de l'éducation et de la santé publiques, ce qui est fort bien. Mais ce faisant il est difficile de trouver aussi les sommes considérables qui sont nécessaires pour financer les grandes infrastructures économiques. Or ce manque d'infrastructures contribue à entraver la stabilisation politique. Trois importants domaines ont été très insuffisamment dotés : le secteur de l'énergie, les routes secondaires et rurales, enfin l'irrigation et de façon générale l'agriculture.

Le secteur énergétique est caricatural. Treize agences d'aide interviennent en ce domaine. Mais sept ans après la déroute des talibans l'électricité n'est disponible que quelques heures par jour à Kaboul et dans les principales villes du pays et encore seulement dans quelques quartiers. Hors ces micro-zones, le pays est dans le noir. Cette situation inacceptable montre bien que la répartition sectorielle de l'aide a été laissée au bon vouloir des donateurs qui ne se sont pas impliqués de façon sérieuse sur ce sujet majeur. Ils ont sans doute des excuses. Le ministre de l'Énergie a été nommé à ce poste pour l'éloigner de son fief de Hérat qu'il dirigeait sans se soucier de Kaboul et les agences d'aide se découragent de devoir traiter avec lui. Ce problème très classique aurait dû être géré et résolu depuis longtemps.

Les donateurs, en particulier les États-Unis, ont par contre agi avec célérité pour reconstruire une infrastructure routière de base, travail indispensable. Le rapport de l'*Agency Coordinating Body for Afghan Relief* (ACBAR) ⁽³⁾ critique les pratiques de l'USAID qui recourt à de grandes entreprises américaines, lesquelles sous-traitent le travail à d'autres entreprises US, qui le sous-traitent à des entreprises locales, etc. Cette cascade de sous-traitances fait qu'une part très importante de l'aide US passe en marges et profits

divers pour des proportions qui varient selon les chantiers, de 20 à 40 % du coût effectif final des travaux. Mais au moins les chantiers ont-ils été conduits rapidement et peut-être était-ce le prix à payer pour la rapidité. Par contre, les routes secondaires et rurales ont été largement oubliées et n'ont pas fait l'objet des investissements massifs qui auraient été nécessaires pour désenclaver les milliers de villages afghans perdus au fond des vallées.

L'isolement du monde rural est dramatique

L'isolement du monde rural fait que l'autorité de l'État ne peut s'y exercer. Ces villages sont aussi coupés des bénéfices provenant d'une progressive mise en route des services sociaux de santé et d'éducation. Enfin l'isolement ne permet pas à ces villages de participer à la reprise de l'économie nationale et de s'intégrer dans les circuits d'échange. Il y a toutefois une exception, *le secteur de la drogue*, car seule l'économie de l'opium permet de se passer de routes, les bourricots suffisant à transporter une production dont le rapport poids/valeur est exceptionnel.

Certes la réalisation de ces routes secondaires et rurales et leur entretien poseraient des défis énormes. Mais l'intégration des villages dans les circuits de production et d'échange hors drogue ne peut se faire qu'à ce prix. Or ce problème est aiguë par la croissance démographique. Beaucoup de vallées sont en effet maintenant confrontées à des crises malthusiennes provoquées par le décalage entre ressources foncières et démographie conduisant à la dégradation des écosystèmes. Ces situations provoquent une crise alimentaire et le pavot devient la seule option permettant aux plus pauvres d'acheter du blé ⁽⁴⁾. Elles poussent aussi à un exode rural dans un contexte où il n'y a pas de travail en ville. Cette situation qui mène les jeunes au désespoir est bien sûr exploitée par l'intégrisme islamique.

Ces questions permettent aussi de voir combien les investissements en irrigation et en appui à l'agriculture sont fondamentaux pour tenter de moderniser et sécuriser une agriculture restée extrêmement fragile. Les réseaux d'irrigation initialement insuffisants ont été dégradés par vingt ans de guerre. En certaines

⁽³⁾ « Falling short, aid effectiveness in Afghanistan », *ACBAR Advocacy Series*, mars 2008.

⁽⁴⁾ « Immediate priority needs of vulnerable farmers engaged in opium poppy cultivation », *URD*, janvier 2008.

régions, ils ont été systématiquement détruits par les Soviétiques dans une politique de terre brûlée. Or, si quelques donateurs se sont investis avec courage dans ce domaine difficile, les besoins sont immenses dans des milliers de villages et les volumes financiers requis, tout comme le suivi technique de ces opérations toujours complexes, auraient justifié un programme national d'ampleur exceptionnelle et des financements massifs. Dans le secteur purement agricole, les financements cumulés des donateurs n'ont pas dépassé 500 millions de dollars depuis 2002 alors que l'agriculture fait vivre 70 % de la population. Cherchez l'erreur...

La répartition géographique de l'aide est gravement inéquitable

La répartition géographique de l'aide obéit à deux logiques. D'une part, elle est très centrée sur Kaboul où l'aide atteint 600 dollars par habitant pour l'année 2007-2008 contre environ 50 dollars pour les provinces les plus mal loties (Wardak, Ghor, Sari Pul, Logar, etc.). D'autre part, elle suit les zones où se développent les combats, où, à la demande pressante des armées engagées, elle tente selon la vieille formule du Vietnam de gagner les cœurs et les esprits. Sur ce dernier plan, il en résulte une situation perverse dans laquelle c'est l'insécurité qui attire l'aide internationale qui atteint ainsi 450 dollars par tête en 2007-2008 pour les provinces de Nimroz et Helmand où ont lieu de durs combats. Les provinces calmes ne reçoivent pratiquement pas d'aide, ce dont les habitants se rendent parfaitement compte. Cette évolution ne permet pas de bâtir les infrastructures économiques qui contribueraient à pacifier durablement les provinces calmes. Résultat, en 2007 le Wardak (50 dollars d'aide par habitant) bascule dans l'insécurité.

Les volumes financiers souhaitables ne sont pas au rendez-vous sur le terrain

Or si ces provinces calmes ne reçoivent pas d'aide c'est aussi parce que des arbitrages sont nécessaires car les volumes financiers ne sont pas au rendez-vous. Sur ce plan, il faut nuancer les affirmations du rapport ACBAR qui annonce un écart de 10 milliards de dollars par rapport aux 25 milliards d'aide au développement promis sur la période 2002-

2007. ACBAR en effet ne différencie pas l'aide fictive qui ne sera jamais décaissée de l'aide en cours de décaissement, processus toujours lent par suite des délais d'exécution des projets et des délais administratifs ⁽⁵⁾.

Ce qui est certain, c'est que sur les 25 milliards promis le compte n'y est pas. Une partie des 10 milliards manquant n'est pas totalement perdue et se trouve quelque part dans les tuyaux. En revanche, ce qui manque est la différence entre l'affichage politique des donateurs qui aggrègent des dépenses hétéroclites pour annoncer des sommes d'aide considérables mais en partie fictives et les sommes qui seront effectivement décaissées pour des réalisations concrètes sur le terrain. La différence porte certainement sur des milliards de dollars.

Ce qui manque aussi c'est, comme le souligne le rapport ACBAR, une aide de la France et de l'Espagne correspondant aux richesses respectives de ces deux pays. La France dont l'économie est trois fois celle des Pays-Bas verse en Afghanistan le cinquième de ce qu'y apporte ce pays. Elle est ainsi plus prodigue du sang de ses soldats que de son argent !

L'essentiel de l'aide court-circuite les autorités afghanes

Les milliards de dollars qui circulent ainsi lentement dans les tuyaux de l'aide internationale nous rappellent une contrainte essentielle qui est la difficulté d'utiliser rapidement et efficacement les dollars des donateurs dans un pays où les capacités techniques et institutionnelles se sont effondrées. Même rapidement décaissée, l'aide peut se trouver embouteillée dans les tuyaux de la machinerie administrative afghane, s'y perdre ou mettre des années pour arriver à ses destinataires. Dans ces circonstances, l'aide internationale doit arbitrer entre court et long terme. Pour l'efficacité à très court terme, rien de mieux que les méthodes US de contrats passés à la hussarde avec des entreprises connues à même de faire exécuter les projets dans les meilleurs délais. Cela coûte très cher, la transparence en souffre, mais finalement les réalisations sont là. Les Chinois font d'ailleurs de même.

(5) Sur ce plan, il est un peu contestable de critiquer à la fois les procédures expéditives, coûteuses et liées de l'aide US qui par contre décaisse et exécute vite et les lenteurs des donateurs qui tentent de passer par des circuits afghans embouteillés.

Les inconvénients de cette approche sont nombreux. On ne peut guère l'utiliser que pour de gros travaux d'infrastructures et nous avons noté les surcoûts considérables liés à cette pratique. Mais surtout aucune compétence institutionnelle locale n'est créée, notamment pour assurer la pérennité des réalisations. Qui par exemple assurera et sur quelles ressources les travaux d'entretien ? Enfin les autorités locales sont court-circuitées. Elles voient juste passer les engins de chantier. Cette approche à la hussarde est enfin totalement inadaptée pour réaliser un programme de routes rurales ou pour réaliser un programme d'irrigation décentralisé qui demande des milliers de petites études techniques de détail et des centaines de milliers d'heures de palabres avec les villageois.

Troisième erreur : la reconstruction de l'appareil d'État n'a pas fait partie des priorités de l'aide

À l'autre extrémité du spectre, l'efficacité à long terme suppose que l'on construise patiemment les compétences locales. Il s'agit d'aller bien au-delà du développement des compétences techniques individuelles des cadres et techniciens par la formation. Il faut en effet construire les capacités institutionnelles, c'est-à-dire l'aptitude des institutions locales à préparer et mettre en œuvre les stratégies sectorielles et les programmes d'action concrets. C'est un travail de longue haleine mais on peut avoir des résultats significatifs sur une période de trois à quatre ans, sachant qu'au démarrage les réalisations physiques sont nécessairement modestes et *qu'il faut choisir entre efficacité à très court terme et pérennité.*

Le succès du ministère du Développement rural (MRRD) montre que c'est possible

Ce type d'approche était possible puisque le ministère du Développement rural et de la reconstruction est un modèle du genre. Ce ministère, exclusivement géré par des cadres afghans, met en œuvre avec succès le *National Solidarity Program* (NSP). Cette opération réalise de petites infrastructures dans plus de treize mille villages. L'avantage de cette approche qui privilégie les aspects institutionnels est qu'une fois l'institution et les méthodes de travail bien rodées, les

programmes se déroulent ensuite par simple duplication.

Aujourd'hui, dans la répartition des flux d'aide, près de la moitié (48 %) de l'aide internationale décaissée depuis 2002 a été directement gérée par les donateurs, pratiquement sans consultation avec le gouvernement puisqu'il n'y a souvent aucune trace de conventions de financement, et bien sûr sans préoccupation de développement institutionnel. Derrière ce chiffre se cache une pratique systématique de contournement des institutions afghanes jugées « incapables ou corrompues ».

Ce qui est clair, c'est que l'on ne peut renforcer ou créer des institutions en les contournant ainsi systématiquement... C'est la position des contributeurs à l'*Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF). Sous la houlette de la Banque mondiale sont regroupés dans ce fonds des financements de nature budgétaire des bailleurs qui sont canalisés vers le budget afghan dont ils renforcent les procédures. Notons à ce propos que 80 % des financements de l'aide britannique (qui est probablement la plus cohérente en Afghanistan) transitent par les institutions afghanes.

Créer et renforcer les institutions de l'appareil étatique devraient être les premières priorités de l'aide internationale

Dans tous les pays très pauvres, l'absence ou les dysfonctionnements des institutions locales, leur incapacité technique et leur corruption sont au cœur de l'inefficacité générale des politiques publiques et par là même de l'aide internationale. Dans les pays faillis, ce problème devient d'autant plus fondamental que non seulement les institutions ont disparu, mais le personnel qualifié a aussi disparu.

Ce type de problème n'est pas résolu en Afghanistan pour deux raisons. 1) Le solutionner implique une approche systémique globale de moyen long terme qui est complexe et devant laquelle les bailleurs renâclent. Ils préfèrent contourner le problème pour rechercher des résultats à court terme. 2) À ces problèmes techniques, s'ajoutent des problèmes encore plus difficiles de nature politique qui renvoient à la contradiction entre les exigences d'une bureaucratie moderne et les logiques politiques locales.

Dans un contexte de grave pénurie de personnel qualifié, les donateurs, qu'il s'agisse

des agences multilatérales et bilatérales ou des ONG, ont donc procédé en Afghanistan comme ils ont coutume de le faire dans les pays très pauvres ; ils ont mis en place des structures de projet. Ils ont pour chaque projet dont ils assurent le financement sélectionné et recruté le rare personnel technique afghan qu'ils ont souvent attiré de leur lieu d'exil au Pakistan ou en Iran. En l'absence de contraintes budgétaires, les salaires qu'ils payent ont rapidement grimpé et se sont calqués sur les grilles des agences des Nations unies (d'ailleurs devenues l'un des premiers employeurs du pays).

L'approche projet mal coordonnée a des conséquences particulièrement désastreuses en Afghanistan

L'ampleur des financements d'aide a fait que s'est ainsi mise en place à partir de 2002 et 2003 une administration parallèle financée par les bailleurs qui gère des centaines, voire des milliers d'opérations diverses, quand on prend en compte les projets des ONG. En Afghanistan, les défauts de ce système qui sont déjà partout visibles sont devenus exceptionnels. Les différences salariales entre cette administration de projet financée par l'aide et l'administration publiques qui tente de se mettre en place sont au minimum de l'ordre de 1 à 10 et atteignent des écarts de 1 à 40. Des responsables techniques de projet qui gagneraient moins de 50 dollars dans l'administration publique sont ainsi couramment payés de 800 à 2 000 dollars US par les donateurs. Ce système contribue à vider l'administration publique de ses capacités humaines résiduelles ou de celle que l'on tente de former.

Les défauts de cette approche sont considérables : non seulement l'administration et les services de l'État ne peuvent se construire, mais le personnel formé fuit dès qu'il le peut. Or les structures de projet ne sont pas pérennes et disparaissent avec l'achèvement des projets et la fin des financements étrangers correspondant. Cette administration parallèle est donc dans un flux constant de création et de destruction de capacités. Rien de durable ne s'y construit. La coordination de l'aide et la définition des politiques sectorielles qui relèvent des responsabilités des administrations centrales doivent être confiées elles aussi à des structures de projet payées par les donateurs. Quand on remonte la

chaîne hiérarchique, beaucoup de hauts responsables afghans sont eux aussi payés par de telles structures de projet. Le système est instable et ne peut perdurer que si l'aide internationale accepte de payer.

Dans les administrations centrales, pour faire le travail indispensable, les responsables doivent recourir à une assistance technique massive pour suppléer au personnel local incompetent. On paye ainsi 30 000 à 40 000 dollars le mois d'expert de sociétés internationales de consultants pour faire des travaux que certes ne peuvent faire des cadres locaux payés 50 dollars, mais qui seraient mieux assurés par des cadres afghans payés de 400 à 800 dollars. Cette assistance technique intervient dans un pays dont elle ne connaît ni la langue ni la culture, où elle ne dispose pas de contreparties locales, où les responsables locaux ne peuvent ni définir clairement ni contrôler son travail, où sa loyauté est incertaine car ceux qui payent ne sont pas les employeurs. Cette assistance pose désormais un double problème : financier car son coût, de l'ordre de 500 millions de dollars par an ⁽⁶⁾, représente plus de deux fois le montant des salaires de la fonction publique ; politique car sa présence trop lourde est de plus en plus mal ressentie.

Enfin, cette assistance technique ne peut former de cadres locaux pour la remplacer car les cadres afghans s'en vont dès qu'ils sont formés. On se trouve dans une impasse, chacun critiquant l'assistance technique dont la qualité se dégrade au fur et à mesure que les conditions sécuritaires elles-mêmes se détériorent. Mais personne, ni les donateurs ni les hauts responsables afghans, ne sait comment s'en passer.

La mise à niveau des salaires de l'administration ne réglerait rien

Une solution pourrait consister à tenter d'augmenter rapidement les salaires dans l'administration. Mais la faiblesse de la pression fiscale dans un pays qui a paradoxalement toujours vécu de sa rente géopolitique ⁽⁷⁾ ne permet pas de dégager les marges fiscales nécessaires. Le gouvernement dépend en ce

(6) « Discussion paper for the Afghan Development Forum », *Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan*, World Bank, avril 2007.

(7) Versée par les Britanniques au XIX^e, les Soviétiques et les Américains depuis 1945...

domaine du bon vouloir des donateurs. Une hausse trop rapide des salaires nourrirait aussi une inflation significative provoquée par l'injection de volumes d'aide importants qui déjà déclenchent un phénomène de syndrome hollandais. Enfin, si la hausse des salaires est incontournable pour attirer et retenir des cadres de valeur, il s'agit d'une condition nécessaire mais qui est loin d'être suffisante pour assurer la qualité de cette administration.

Au-delà de conditions salariales acceptables, il faut en effet, pour disposer d'un appareil d'État efficace, qu'au moins cinq autres conditions soient remplies : 1) le recrutement de l'encadrement doit être assuré sur la base du mérite, 2) les promotions ne doivent pas être déconnectées des performances, 3) l'organisation des institutions de l'État doit suivre des règles élémentaires de fonctionnalité, 4) le travail doit être régi par des règles et procédures claires, 5) enfin les personnalités à la tête de ces administrations doivent démontrer des qualités de *leadership* et d'organisation.

Il faut donc en fait engager une réforme globale de l'administration publique afin de reconstruire l'appareil d'État. Cette tâche est très ambitieuse et difficile car il faut la conduire rapidement et à grande échelle. Elle est aussi politiquement difficile.

La réforme globale de l'administration et de l'appareil d'État est incontournable

La construction des institutions de l'appareil d'État afghan est donc incontournable. Abandonner aux bailleurs internationaux les centaines de projets qu'ils financent ne constitue pas une politique de reconstruction. Sous-traiter le développement des zones rurales à des ONG non encadrées par des programmes nationaux cohérents non plus.

La contradiction entre logiques politiques et logiques d'efficacité

Au-delà du casse-tête posé par l'existence de deux administrations parallèles ayant des structures salariales incompatibles, aucune des cinq conditions précédemment citées n'est remplie. Ces règles contredisent les pratiques qui veulent que dans les sociétés sortant de conflit les institutions étatiques soient réparties entre groupes ethniques et politiques dans

une logique de distribution de rentes afin de consolider le processus de réconciliation. Cette logique conduit naturellement à constituer au sein de chaque institution des réseaux politico-ethniques et c'est l'appartenance à ces réseaux et non le mérite qui détermine les recrutements et les promotions. Il y a là une logique qui est très forte mais contradictoire avec tout objectif d'efficacité.

Finalement, des ministres de formation très variable et parfois rudimentaire gèrent en aveugles des institutions dont les missions sont floues, l'organisation gravement défailtante, les procédures internes inexistantes et le personnel d'encadrement choisi sur des critères non de compétence mais d'appartenance à des réseaux ethniques et politiques. Les défauts évidents de ce système renforcent la méfiance des bailleurs toujours terrorisés par les risques de corruption. Ils les confortent dans leur conviction que seules les structures de projet dont ils sélectionnent et payent le personnel peuvent exécuter les projets et programmes qu'ils financent. La boucle est bouclée...

Ce qui est remarquable c'est que, malgré ces énormes handicaps, quelques institutions telles que le ministère du Développement rural et de la Reconstruction, le ministère des Finances, et plus récemment ceux de la Santé et de l'Éducation, ont réussi à se réorganiser, à recruter un noyau de cadres de valeur, à mettre en place des politiques qui trouvent progressivement leur cohérence, et finalement à gérer des programmes d'action relativement efficaces. Ils ont pour cela été aidés par divers programmes d'aide au renforcement de la capacité des administrations afghanes. Le malheur est que ces programmes aient été mis en place de façon trop limitée, trop tard et avec trop peu de moyens. Des années précieuses ont ainsi été perdues. Il n'est pas évident que dans un contexte sécuritaire qui se dégrade rapidement ce temps perdu puisse être rattrapé.

Les tentatives de réforme de l'administration

L'importance de la présence d'un « pilote » aux commandes de l'aide internationale et l'urgence de la reconstruction de l'appareil d'État n'avaient échappé ni aux autorités afghanes ni à certains bailleurs. Ashraf Ghasni, qui fut ministre des Finances au début des années 2000, avait l'autorité pour

tenter d'assurer ce pilotage difficile et reconstruire le ministère des Finances. Jusqu'à son limogeage début 2004 ⁽⁸⁾, il a dans la mesure de ses responsabilités tenté de piloter l'aide, assurant en particulier la mise en place de l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) qui fait transiter une part de l'aide par le budget. Il a aussi présidé à une réorganisation complète du ministère des Finances et de la Banque centrale grâce à un important financement de l'USAID.

Il a pour cela recruté des équipes de professionnels afghans sous contrat de consultant encadrés par une équipe d'assistants techniques. Il a ainsi restructuré douanes, impôts et trésor, sécurisé la chaîne des dépenses publiques, confié les responsabilités de passation des marchés publics à un organisme étranger, verrouillé la corruption à ce niveau, commencé à utiliser le budget comme instrument de politique économique et conduit une politique monétaire digne de ce nom.

Le système restait certes très fragile, le statut des consultants afghans constituant l'épine dorsale du ministère restant précaire. Si l'Afghanistan avait pu bénéficier début 2002 d'une douzaine de ministres de cette trempe et mobiliser auprès des donateurs le milliard de dollars nécessaire sur trois à quatre ans à la reconstruction des principales institutions de l'État, l'aide aurait été utilisée de façon infiniment plus efficace. Le pays disposant dès 2005-2006 d'un appareil d'État sérieux ne serait pas dans la situation dramatique où il se trouve aujourd'hui.

Les conditions politiques de l'époque imposaient sans doute la présence à la tête de certains ministères d'hommes dont on jugeait que c'est encore là qu'ils étaient les moins nocifs ⁽⁹⁾. Le nombre de dirigeants ayant l'autorité et l'expérience pour diriger un tel processus était aussi certainement limité. Mais au moins les donateurs auraient-ils dû définir une stratégie claire en ce domaine, la proposer au Président Karzai, dégager le milliard de dollars nécessaire pour reconstruire l'appareil d'État et offrir aux autorités afghanes un « *deal* » clair sur la base : « Trouvez des responsables ayant les nécessaires qualités de *leadership* et nous

vous apportons les dollars qu'il faut pour reconstruire vos institutions. » Ce *deal* n'a pas été proposé. À la place un programme d'ampleur insuffisante et de conception fragile a été mis en place le *Priority Reform and Restructuring Program* (PRR).

Le programme de réforme prioritaire et de restructuration (PRR)

Cette approche s'est développée à partir de la Commission indépendante de réforme de l'administration et de la fonction publique (l'IARCSC) créée lors des accords de Bonn en 2001. Le but de cette institution est de faciliter la mise en place d'une administration moderne grâce à la sélection de cadres sur la seule base du mérite afin d'éviter tout népotisme. Cette institution édifiée avec l'aide de plusieurs bailleurs a centré ses efforts, faute de ressources, sur un nombre limité de départements clés au sein des ministères jugés les plus importants. À cette occasion, elle introduisit des primes permettant ainsi de proposer des salaires incitatifs basés sur les conditions du marché de l'emploi. La démarche se voulait provisoire dans l'attente d'une nouvelle grille salariale dont le coût budgétaire posait problème.

Cette démarche originale s'est rapidement enlisée sous le poids de multiples facteurs : 1) l'inéquité des salaires au sein d'une même institution entre « départements PRR et non PRR », qui conduisait à des écarts de 1 à 10, a renforcé la démotivation dans les départements non bénéficiaires et provoqué des tensions ingérables. 2) Le soutien technique et financier des bailleurs est resté trop timide ⁽¹⁰⁾. 3) L'approche de la sélection au mérite a heurté de front les pratiques traditionnelles fondées sur la distribution de prébendes aux « amis ». De nombreux ministres y ont vu une entrave fondamentale à leurs prérogatives. 4) Le comité de sélection au sein de l'*Independent Administrative Reform and Civil Service Commission* (IARCSC) a multiplié lors des premières années les erreurs dans ses choix. 5) Enfin et surtout, hormis un petit projet pilote, le programme n'a pas été étendu

(8) Homme d'autorité aux idées claires, il s'était fait beaucoup d'ennemis.

(9) Cette politique de cooptation systématique s'expliquait en 2001. Elle est devenue moins justifiée après les élections présidentielles. Aujourd'hui elle pose problème.

(10) Les indispensables appuis en assistance technique n'ont représenté pour l'ensemble des ministères que moins du dixième de ce que l'USAID avait apporté au seul ministère des Finances.

Ce n'est qu'en 2007 qu'un groupe de bailleurs a finalement mis en place un important concours financier pour appuyer ce processus.

à l'administration territoriale qui en avait pourtant grand besoin.

Face aux critiques, le gouvernement a choisi la fuite en avant en 2005, étendant le PRR à tous les ministères et tous les départements. Mais le manque de ressources a bien sûr limité l'expérience. L'approche s'est alors focalisée sur une révision générale de la grille salariale de la fonction publique et une reclassification du personnel, le *pay and grading*. Or cette approche, début 2008, n'est pas encore opérationnelle. Elle réglera sans doute le problème salarial. Mais elle ne réglera pas le problème de l'efficacité globale de l'appareil d'État faute de traiter les cinq autres points déjà évoqués.

L'enlèvement du PRR ne doit pas masquer les progrès accomplis

Les acquis institutionnels de cette réforme avortée sont malgré tout significatifs. LIARCSC est une institution qui a le mérite d'exister et qui a beaucoup appris. Son comité de sélection des cadres supérieurs de l'administration a développé un réel savoir-faire. Le vrai problème qui aurait dû être posé initialement est celui de la *double carence de leadership afghan et de pilotage stratégique de l'aide internationale* qui n'a pas consacré à ce sujet majeur l'attention et l'argent indispensables.

A contrario, l'exemple du ministère du Développement rural montre ce que l'aide pilotée ici par le ministre lui-même et bénéficiant d'un programme même très imparfait comme le PRR peut accomplir. Outre leur impact direct, les projets initiés par le MRRD sont préparés sur une base participative, permettent de construire un embryon de démocratie à la base et d'associer les femmes aux décisions. En un mot, ces programmes font « bien » ce que font très médiocrement les PRT car chacun sait que les militaires ne sont pas les meilleurs agents de développement. Malheureusement, ces programmes sont aujourd'hui sous-financés !

Le succès de ce ministère montre comment procéder. Il faut à chaque fois définir clairement les missions de l'institution et ses objectifs, sélectionner soigneusement une petite équipe de cadres dirigeants de qualité et leur offrir une rémunération correspondant au marché de l'emploi. Construire sur cette base l'institution en recrutant à chaque niveau du

personnel de qualité correctement payé. Définir organisation, responsabilités, procédures, méthodes de travail. Puis mobiliser les financements sous forme autant que possible de programmes nationaux où l'argent des donateurs se fonde dans un pot commun géré par le ministère. Préparer les projets qui dans le cadre de ces programmes nationaux sont ensuite largement mis en œuvre sur le terrain par des ONG soigneusement encadrées. Il faut enfin discipliner l'aide internationale en lui faisant tout simplement respecter les principes de base de la conférence de Paris sur l'harmonisation de l'aide.

Que faire ? Généraliser un modèle qui marche

Les responsables afghans et la communauté internationale ont sous les yeux un *modèle* de reconstruction administrative *qui marche*. Mais il manque pour le faire fonctionner un vrai *leadership* du côté afghan, c'est-à-dire une vingtaine de responsables qui aux postes clés feront la différence et bousculeront les inévitables blocages et pesanteurs. Déjà sous la contrainte de la guerre, quelques *leaders* de ce type ont été nommés à des postes importants. Il faut maintenant transformer cet essai qui reste bien timide.

Il manque aussi du côté des bailleurs une réelle volonté de sortir du *business as usual* pour laisser de côté le souci d'affichage politique dont nous sommes coutumiers, pour accepter une discipline permettant enfin de passer à une aide pilotée en fonction d'objectifs stratégiques clairs. Il faudra donc un patron de ce côté. Il faudra aussi plus d'argent. Mais *il faudrait enfin ce qui est désormais encore plus précieux, il faudrait du temps pour rattraper tout le temps perdu...*

Tant les autorités afghanes que la communauté internationale sont maintenant *le dos au mur*. Chacun pressent bien qu'envoyer quelques milliers de soldats de plus ou mobiliser quelques milliards de dollars d'aide supplémentaire qui pour partie seront fictifs et pour une autre partie seront largement gaspillés ne rime à rien et conduit à l'échec. Il va maintenant falloir prendre les décisions difficiles.

Le vrai « compact » aujourd'hui doit être plus exigeant que celui présenté l'an passé lors de la conférence de Londres. Ce « compact »

devrait constituer l'agenda de la conférence de juin à Paris et pourrait tenir en quelques lignes :

– *L'aide doit traiter prioritairement et de toute urgence le problème de la reconstruction de l'appareil d'État afghan. Il faut pour cela à la tête des institutions clés une vingtaine de responsables afghans ayant les nécessaires qualités de leadership et d'organisation.*

– *La communauté internationale doit pouvoir apporter quelques milliards de dollars supplé-*

mentaires assortis d'une stratégie claire d'utilisation. Pour cela une réelle discipline s'impose.

Si les termes de ce « compact » sont jugés trop contraignants, si les décisions difficiles ne peuvent être prises, mieux vaut alors limiter ses pertes, laisser un État failli à sa faillite et négocier au plus vite une sortie honorable avec les talibans, pour éviter au moins que Ben Laden ne se réinstalle à Kandahar...

SERGE MICHAÏLOF

LE REFUS DU MENSONGE

Quand la violence fait irruption dans la vie paisible des hommes, son visage flamboie d'arrogance, elle porte effrontément inscrit sur son drapeau, elle crie : « JE SUIS LA VIOLENCE ! Place, écartez-vous, ou je vous écrase ! » Mais la violence vieillit vite, encore quelques années et elle perd son assurance, et pour se maintenir, pour faire bonne figure, elle recherche obligatoirement l'alliance du mensonge. Car la violence ne peut s'abriter derrière rien d'autre que le mensonge, et le mensonge ne peut se maintenir que par la violence. Et ce n'est ni chaque jour, ni sur chaque épaule que la violence pose sa lourde patte : elle n'exige de nous que notre obéissance au mensonge, que notre participation quotidienne au mensonge et c'est tout ce qu'elle attend de ses loyaux sujets.

Et c'est là justement que se trouve, négligée par nous, mais si simple, si accessible, la clef de notre libération : LE REFUS DE PARTICIPER PERSONNELLEMENT AU MENSONGE ! Qu'importe si le mensonge recouvre tout, s'il devient maître de tout, mais soyons intraitables au moins sur ce point : qu'il ne le devienne pas PAR MOI !

Alexandre SOLJÉNITSYNE, Moscou, 12 février 1974,
in *Lettre aux dirigeants soviétiques*, Seuil, 1974.

DE QUI EST-CE ?

Le concours de Commentaire :

CONTRE LES GRAMMAIRIENS

Le français parlé est beaucoup trop oublié aujourd'hui au profit du français écrit, qui est un français artificiel et desséché et qui a apporté une contrainte détestable à notre « parlure » vivante, matière infiniment délectable.

La grammaire ne devrait pas être autre chose qu'une recommandation prudente du meilleur usage et le musée des formes les plus délicates de l'idiome. Rien ne lui donne le droit de s'arroger l'autorité d'un code.

Le grammairien a des principes ridicules : celui-ci entre autres, qu'une forme n'est légitime que quand elle est analysable rationnellement.

Il proscriera donc ces formes charmantes « écoutez voir », « nous deux lui », parce qu'elles ne sont pas analysables grammaticalement. Émile Faguet condamne « nous deux lui », mais il n'hésite pas à écrire « en en enlevant ».

La plus grande mauvaise foi règne dans toutes ces questions. Toutes les grammaires à partir de Vaugelas indiquent que la règle du bon parler français est l'usage, mais en réalité on ne tient aucun compte de cet usage né des nécessités du français tel qu'il est fait pour notre poumon et notre boîte sonore. J'ai fait l'éducation de mes cinq enfants. Tous ont dit naturellement « pareil que » au lieu « de pareil à ». N'importe, les millions de petits Français qui ont employé cette locution depuis le Serment de Strasbourg ont tort et c'est une demi-douzaine de pédants sans contact avec la vie et la réalité qui a raison. On dit « va-t'en », mais on ne peut dire « il va-à-Paris ». « Je pars à Paris » est la véritable forme phonétique. « Je pars pour Paris » est une « bouillie imprononçable ». « Malgré que » est phonétiquement excellent. « Quoique », « bien que », au contraire, sont des freins usés et claqués.

On trouvera à la fin de ce numéro le règlement de notre concours.