

LE DÉFI DE LA RECONSTRUCTION DE L'ADMINISTRATION EN AFGHANISTAN

Serge Michailof, juillet 2006

Alors que l'insécurité s'accroît dans le sud de l'Afghanistan où l'armée gouvernementale et les forces alliées affrontent désormais une guerrilla appuyée sur des bases installées dans les zones tribales pakistanaises, la presse évoque couramment l'incapacité du gouvernement et de l'administration afghanes. Le vide administratif et la corruption des chefs de guerre locaux qui se sont substitués à une administration manifestement défailante, sont couramment dénoncés comme étant la première cause de la progression de la rébellion¹. Des scénarii d'enlèvement de type vietnamien sont dans ces conditions couramment évoqués par les journaux.

On imagine aisément les difficultés que rencontrent déjà, et que rencontreront à l'avenir, tant les forces américaines que celles de l'OTAN. Elles sont confrontées dans un vaste pays montagneux, à un ennemi insaisissable dont l'arme principale est le fanatisme religieux. On se rend aisément compte que dans ces conditions, l'issue du conflit dépendra largement de la capacité du gouvernement afghan à reconstruire au plus vite un Etat structuré qui exige impérativement, face à une rébellion active, une armée solide et une administration efficace.

Cet article a pour ambition de décrire le défi colossal que constitue cette reconstruction, pratiquement ex nihilo, d'une administration efficace en Afghanistan. Ce type de défi se pose couramment dans les pays où l'Etat s'est effondré (ce que les anglo saxons appellent les "failed states"), à la suite en général d'une crise exceptionnellement grave et/ou d'une guerre civile. Un tel problème se pose par exemple en République Démocratique du Congo après deux guerres civiles et 35 ans de mobutisme. Il se posera un jour avec acuité en Somalie.

Cet article souhaite toutefois montrer que la situation en Afghanistan, qui est à cet égard un véritable cas d'école, est particulièrement complexe et difficile. Le faisceau des contraintes qui s'exercent sur le gouvernement du Président Karzai est en effet exceptionnellement pesant. Dans une certaine mesure, l'aide internationale dont la présence est pourtant cruciale pour le

¹ Voir par exemple *Le Monde* du 12 juillet 2006, "Londres déploie de nouvelles troupes pour soutenir Kaboul".

gouvernement, fait aussi très paradoxalement, partie du problème. En tout état de cause le gouvernement est désormais le dos au mur et engagé en ce domaine dans une véritable course contre la montre.

L'histoire nous a appris qu'en Europe, les Etats se sont largement organisés et structurés au cours des siècles, pour répondre en premier lieu aux nécessités imposées par les guerres. Il est donc fort possible, dans une hypothèse optimiste, que la confrontation en cours conduise à une accélération du processus de formation de l'Etat et oblige le gouvernement afghan à affronter vigoureusement et rapidement le défi de la construction d'une administration sur le modèle weberien.

Un échec sur ce plan serait en revanche particulièrement grave, tant pour la population afghane qui a déjà tant souffert, que pour la sous région, en particulier pour le Pakistan, dont la stabilité politique et sociale est, par un retour de bâton, désormais menacée par le fondamentalisme islamique qu'il a longtemps financé et encouragé en Afghanistan. Un tel échec serait aussi une défaite majeure pour les pays occidentaux qui se sont engagés à soutenir l'instauration d'une démocratie en Afghanistan. Ils se retrouveraient alors en première ligne dans un combat incertain contre le fondamentalisme islamique, ceci sur un terrain particulièrement défavorable aux plans tant politiques que militaires.

L'Afghanistan fin 2001: Un espace géographique sans Etat ni administration.

Lors de l'effondrement du régime Taliban à la fin de 2001, l'Afghanistan constituait un espace géographique où l'Etat avait disparu. L'administration était essentiellement constituée d'une série de coquilles vides. Il existait certes encore des ministères et quelques administrations qui se caractérisaient par des bâtiments aux trois quarts vides, où des fonctionnaires subalternes venaient rapidement pointer le matin avant de se rendre à leur véritable emploi (taxi, petit commerce etc.), ceci dans l'espoir régulièrement déçu de toucher leur très maigre salaire de fonctionnaire. Clairement la capacité de cette administration à définir et appliquer des politiques ou à offrir le moindre service significatif à la population avait depuis longtemps disparu.

Cette disparition n'était nullement le résultat de la courte guerre de fin 2001 qui vit l'Alliance du Nord et les forces spéciales américaines bousculer et rapidement conduire à l'effondrement le régime Taliban. La reconstruction de cette administration alors aurait été relativement facile. Cette disparition était au contraire le produit d'une érosion progressive mais profonde, qui s'était exercée sur plus d'un quart de siècle.

Cette érosion a débuté avec les purges consécutives au coup d'Etat de juillet 1973 du premier ministre Daoud qui marqua la fin de la royauté. Elle s'est accélérée avec la succession des sanglants coups d'Etat conduits par les diverses factions communistes en avril 1978 (Taraki) et septembre 1979 (Amin). Dans un contexte où furent alors mises en oeuvre des politiques

sectaires et pour tout dire assez folles², les purges se sont multipliées dans une administration où les critères d'allégeance politique étaient devenus déterminants pour les affectations et promotions. Un premier exode des cadres dirigeants est alors survenu, exode qui s'est accéléré à partir de l'intervention soviétique de décembre 1979 et de la mise en place du régime Karmal qui a exigé un alignement idéologique de l'administration.

La stratégie militaire soviétique qui a très vite reposé sur une politique à grande échelle de la terre brûlée impliquant destructions massives de villages et multiplication des zones interdites, a conduit à une disparition de la population et bien sûr de l'administration hors des centres urbains. Le départ des soviétiques en 1989 et la mise en place avec leur appui du régime Najibullah qui s'est révélé plus pragmatique, a conduit à une première tentative de reconstruction de l'administration.

Mais la poursuite du conflit avec les diverses factions des Moudjahidines soutenues par le Pakistan, puis la chute du régime Najibullah en 1992, se sont traduits par la division du pays entre factions rivales et un renforcement de la guerre civile. Cette guerre civile a culminé avec des combats interfactions et d'intenses bombardements qui, de 1992 à 1995, ont fait à Kaboul et dans plusieurs autres villes, plusieurs dizaines de milliers de morts parmi la population civile. Dans un tel contexte, la quasi totalité des cadres résiduels et du personnel technique de l'administration est partie soit au Pakistan soit vers les pays occidentaux, voire en URSS pour les cadres formés dans ce pays et parlant russe.

La prise de contrôle par les Talibans de l'essentiel du pays et la restauration d'un certain ordre à partir de 1996 n'ont pas pour autant conduit au rétablissement d'une administration au sens moderne du terme. Malgré les subventions du Pakistan et le contrôle des rentes liées au commerce transfrontalier et au trafic de drogue, les Talibans étaient en priorité soucieux de poursuivre la guerre jusqu'à la victoire finale sur les dernières poches de résistance et en particulier sur l'alliance du Nord.

Engagés dans la poursuite de la guerre, les Talibans se sont tout d'abord trouvés dans l'incapacité d'assurer la paye régulière des fonctionnaires résiduels, bien que les salaires de ces derniers soient devenus largement symboliques après l'inflation des années 90. Ils ont ensuite licencié tout le personnel féminin employé dans l'administration qui composait en particulier l'essentiel des personnels d'éducation primaire et de soins de santé primaires. Ils ont alors froidement fermé l'accès des écoles, lycées, universités et hôpitaux aux femmes. Ils ont simultanément mis en place à partir de Kandahar, une forme rudimentaire d'administration territoriale parallèle fondée sur des allégeances individuelles de chefs de guerre. Cette administration parallèle rendait pour eux parfaitement superflue l'administration résiduelle formelle ce qui explique leur large désintérêt à son égard.

² On peut se référer à cet égard à l'ouvrage classique: "Afghanistan wars" de William Maley, Palgrave Macmillan, London 2002.

Ce qui subsistait de l'administration après le départ des soviétiques et plus de quinze ans de crises et de guerre a été ainsi soumis aux purges consécutives à une brutale succession de régimes passant d'une extrémité à l'autre de l'échiquier politique, du communisme pragmatique de Najibullah, à la tentative d'alliance entre factions moudjahidines du régime Rabani puis au régime fondamentaliste des Talibans. Les derniers fonctionnaires soumis comme tous les civils aux sanglants bombardements des villes de 1993 à 1995, à l'interdiction de travailler et d'accès aux soins de santé et d'éducation des femmes, n'ont en outre pratiquement plus été payés à compter de 1996. Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions de l'exode massif des cadres administratifs et techniques et de l'état de totale déliquescence de l'administration afghane lors de la chute du régime Taliban fin 2001.

Les conséquences imprévues de la mise en place par l'aide humanitaire, d'un embryon d'administration parallèle pendant la guerre et durant l'immédiat après guerre.

A partir du départ des soviétiques et tout particulièrement durant le régime Taliban, certaines fonctions essentielles de l'administration ont progressivement été assurées tant bien que mal, (plutôt mal que bien), par des substituts divers. Ainsi la sécurité et une forme très rudimentaire de justice étaient plus ou moins assurées localement par les "commandants", petits chefs de guerre, eux-même dépendants de "grands commandants" dans des systèmes d'alliances complexes et mouvants, ceci dans un système qui n'est pas sans analogie avec les débuts du féodalisme en occident. Les "grands commandants" assuraient leur pouvoir politique grâce à un accès privilégié à certaines rentes: transferts en cash des services spéciaux pakistanais (ISI) ou de la hiérarchie Taliban, contrôle du trafic de l'opium et de l'héroïne, contrôle et taxation du transport routier et du commerce de contrebande, revente des armes fournies par l'ISI etc.³

Certains "grands commandants", en particulier dans le nord du pays, tel Ismail Khan à Herat, étaient parvenus à constituer au début des années 90 des mini états disposant de leurs propres systèmes de taxation, de leur armée, de leur propre embryon d'administration territoriale, de services de maintenance urbaine et routière, voire comme dans le cas du général Dostom à Mazard e Charif, de leur propre compagnie aérienne. Mais les coups de boutoir des forces Taliban n'ont jamais permis la consolidation de tels mini états qui à l'exception des zones contrôlées par le commandant Massoud dans la vallée du Panshir ont été progressivement démantelés.

³ On se référera à ce propos au livre remarquable de Ahmed Rachid: "Taliban, Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia", Tauris, London 2002 et à l'ouvrage moins connu qui décrit le rôle des services pakistanais durant la guerre contre les soviétiques: "The Bear Trap" de Mohammad Yousaf et Mark Adken, Leo Cooper, London 1992.

Des services minimal de santé et d'éducation de base avaient par contre dans quelques régions été en partie pris en charge par l'aide internationale dans le cadre de projets humanitaires conduits avec beaucoup de dévouements, soit par certaines agences des Nations Unies, soit par des ONG. Dans certains cas, les Nations Unies avaient même parfois tenté de prendre en charge (mais ceci de façon occasionnelle et ad hoc par suite des aléas sécuritaires et de l'attitude variable des responsables Talibans à l'égard de ces initiatives), le fonctionnement de certains services de santé, d'éducation et d'agriculture. Les agences des Nations Unies payaient ainsi des salaires, fournissaient véhicules, gas oil, médicaments, livres scolaires ou semences, en recrutant souvent du personnel intérimaire pour ce faire.

Ces efforts très louables de l'aide humanitaire internationale ont permis d'éviter un total effondrement des services de santé et d'éducation de base pendant la guerre civile qui a fait rage de 1992 à 1996 et pendant la période des Talibans. Ils ont aussi parfois permis de maintenir un minimum d'accès aux soins de santé primaire pour les femmes, d'assurer dans quelques zones un accès des petites filles à un minimum d'éducation et enfin de limiter l'ampleur des crises alimentaires en zones rurales.

La chute du régime Taliban et la restauration de la paix fin 2001 ont néanmoins mis en évidence l'ampleur du drame humanitaire auquel était confronté l'Afghanistan. Face à ce défi, la mobilisation de l'aide internationale a permis une très rapide expansion de ces programmes humanitaires conduits tant par les ONG internationales et locales que par les agences des Nations Unies. Mais cette expansion a pris un tour assez anarchique, compte tenu du grand nombre d'intervenants tous soucieux de leur autonomie, de l'ampleur du problème de base amplifié par le retour de plus de trois millions de réfugiés, compte tenu enfin de l'immensité de ce pays de montagnes dont les voies de communications étaient en outre détruites ou minées. Or le caractère décentralisé et non coordonné de cette aide, mise en oeuvre dans l'urgence, sous forme de projets indépendants, a aussi eu des conséquences qui n'ont pas été réellement appréciées à l'époque.

L'Afghanistan est en effet devenu en quelques années, en gros de 2002 à 2004, un parfait cas d'école des conséquences néfastes d'une aide projet dispersée, qui n'est coordonnée ni par un gouvernement ni par un collectif de donateurs susceptible d'instaurer un minimum de discipline. Ce type de problème est depuis plus de dix ans bien connu des grandes agences d'aide.⁴

Les donateurs internationaux, publics ou privés, intervenant dans ce contexte de post conflit en Afghanistan avaient en effet très naturellement à coeur le souci du succès de l'opération ou des projets individuels dont ils assuraient le financement. Or dans un pays dont le système éducatif avait été pour l'essentiel paralysé voire détruit pendant près d'un quart de siècle, le facteur éminemment rare, était la main d'oeuvre Afghane qualifiée

⁴ En particulier depuis les travaux de David Dollar, Craig Burnside, Shanta Devaradjan et Paul Collier, qui ont été synthétisés dans l'ouvrage désormais classique de la Banque Mondiale : "Assessing aid" Oxford University Press 1998

correspondant à du personnel à compétence technique ou administrative de haut niveau. Ce personnel très rare sur le marché du travail local, avait généralement trouvé à s'employer soit précisément dans le cadre des projets financés en Afghanistan par l'aide internationale, soit dans la sous région en particulier au Pakistan ou en Iran dans le secteur privé local ou encore assez fréquemment en Asie du Sud comme experts dans les agences des Nations Unies.

En conséquence, le niveau des salaires qui s'est établi pour rémunérer le personnel administratif et technique afghan employé par l'aide internationale dans les projets qu'elle finançait en tous secteurs à partir de fin 2001, a été largement déterminé dans sa fourchette basse par le niveau des salaires payés par le secteur privé pakistanais et par les grilles de rémunération des agences des Nations Unies. Dans la mesure où la concurrence pour attirer les cadres de qualité était particulièrement forte et les contraintes budgétaires des donateurs quasi absentes dans le contexte de "ruée" des donateurs sur l'Afghanistan, la fourchette haute a rapidement grimpé pour atteindre des salaires quasi internationaux de l'ordre de 800 à 2000 US \$ par mois.

Cette structure salariale déconnectée de la structure des prix locaux dans un contexte de pénurie post conflit a bien sûr contribué à alimenter une inflation en particulier des prix de certains biens non échangeables internationalement (non tradables) tels que les loyers, créant un effet de cliquet et une quasi non réversibilité de ces niveaux de salaires dans un contexte où l'abondance ponctuelle d'aide provoquait manifestement un effet de syndrome hollandais. L'importance des flux d'aide provoquait ainsi le même impact macro économique sur une économie très fragile que des revenus pétroliers ou miniers. Il est ici tout à l'honneur des responsables afghans de la Banque Centrale et du Ministère des Finances d'avoir su (mais seulement partiellement) juguler cette inflation par une politique monétaire judicieuse.

Mais dans un tel contexte, s'il restait encore quelques cadres qualifiés dans ce qui subsistait de l'administration afghane où les salaires plafonnaient à l'équivalent de 50 \$ US par mois, ces derniers n'ont pas tardé à disparaître pour prendre des emplois dans les projets financés par l'aide internationale qui ont rapidement constitué une véritable administration parallèle. C'est ainsi que l'on a vu des directeurs de l'administration centrale prendre de simples emplois de garde de sécurité...

Cette situation a aussi bien évidemment posé un **problème majeur** au gouvernement afghan dès qu'il a voulu commencer à reconstituer une administration de type moderne. Nous verrons que ce problème persiste et constitue encore aujourd'hui en 2006, compte tenu des contraintes macro financières bien normales dans un pays sortant de conflit, un obstacle considérable pour la reconstruction d'une administration efficace en Afghanistan. L'aide internationale, si utile à la reconstruction de ce pays, constitue ainsi paradoxalement aussi une partie du problème...

Premières tentatives de reconstruction de l'administration: Ampleur de la tâche et complexité du problème

Indépendamment de ce problème de niveau des salaires, problème majeur sur lequel nous reviendrons, la reconstruction de l'administration en Afghanistan se heurtait à la fin de 2001 au problème classique qui se pose dans la plupart des sociétés qui, ayant gardé des bases tribales très fortes, ont été déchirées par une longue guerre civile. Les années de guerre ont ainsi accentué en Afghanistan de profonds et anciens clivages politiques, ethniques, linguistiques (et même religieux avec une petite minorité chiite Hazara). Dans ce type de contexte, les accords politiques qui sanctionnent la fin d'un tel conflit, tentent nécessairement de répartir les postes de responsabilité entre factions politiques, groupes ethniques et linguistiques, ceci sans oublier les minorités religieuses.

Cette démarche est politiquement incontournable dans ce type de situation. A titre d'exemple, les accords de Taef qui ont sanctionné la fin de la guerre civile au Liban constituent un remarquable cas de formalisation de ces principes; la constitution Suisse constitue un autre exemple intéressant. Mais ce type d'approche peut aussi se révéler, si l'on n'y prend soigneusement garde, parfaitement contradictoire avec les exigences de reconstruction d'une administration soucieuse d'efficacité. En effet, chaque clan politique ou ethnique ainsi "récompensé", tend naturellement à se "payer sur la bête" dans une optique rentière. La situation de certaines institutions libanaises est à cet égard assez édifiante.

La première démarche consiste en effet à profiter de cette situation pour nommer des membres du clan politique, ethnique ou religieux à tous les postes de responsabilité du ministère ou de l'institution concernée, tant pour "renvoyer l'ascenseur" aux membres de son clan, que pour faciliter les extractions de rente ultérieures qui seront destinées à consolider le pouvoir du clan. L'administration et l'appareil d'Etat se transforment alors en une constellation de féodalités obéissant chacune à une logique rentière. Nous sommes bien sur ici aux antipodes des exigences correspondant à la construction d'une bureaucratie moderne de type weberien fondée sur le mérite dans un pur souci d'efficacité, dont le modèle idéal est sans doute offert par l'armée et l'administration dans la Prusse de Bismark au XIX ème siècle.

Il faut ici souligner que les négociateurs des accords de Bonn qui ont sanctionné en novembre/ décembre 2001 la fin du conflit afghan, étaient parfaitement conscients de ce problème ce qui est tout à leur honneur. Aussi ont-ils prévu dans le cadre de ces accords, la création d'une institution originale, la Commission Indépendante de Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique (Independent Administrative Reform and Civil Service Commission: IARCSC que nous appellerons pour simplifier la "Commission Indépendante"). Le rôle de cette institution devait être de faciliter, dans un souci d'efficacité, la création d'une administration afghane moderne, fondée sur le mérite et non sur les mécanismes classiques de cooptation à partir des réseaux ethniques, politiques et claniques.

Cette institution rattachée directement à la Présidence, supervisée par un groupe interministériel, comportait ainsi une unité spécifique, le Conseil Indépendant des Nominations (Independent Appointment Board /IAB), dont le rôle était précisément de procéder à la sélection et à la nomination des nouveaux fonctionnaires sur la base d'une mise en concurrence transparente des candidatures et d'une sélection fondée sur le mérite. Elle comportait aussi un département spécialement chargé de piloter une profonde réforme administrative. Une dernière unité était enfin chargée de la préparation d'un nouveau cadre législatif et réglementaire. Elle devait aussi assurer l'appui à la mise en place de systèmes modernes de gestion du personnel et de management au sein de l'administration.

Un ambitieux programme de réforme administrative fut ainsi progressivement lancé à partir de 2002, programme qui suivit simultanément plusieurs voies. En tout premier lieu, avec un très fort soutien de l'aide bilatérale américaine et britannique, les autorités afghanes se sont employées à remettre en ordre le Ministère des Finances et la Banque Centrale. Ce choix de priorités se justifiait parfaitement, car sans une remise en route rapide des finances publiques, d'une part la situation macro financière ne pouvait être stabilisée, d'autre part, faute d'une sécurisation de la chaîne de dépenses, il était impossible d'assurer la paye des fonctionnaires ou de l'armée, ni d'espérer pouvoir mobiliser l'aide budgétaire internationale qui était indispensable pour commencer à faire fonctionner un embryon d'Etat.

En parallèle, avec l'aide de divers bailleurs dont la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de Développement, la Commission Indépendante de Réforme de l'Administration fut progressivement mise en place en tant qu'institution spécifique. Outre les aspects matériels et logistiques qui exigent des délais (recrutement du personnel, mise au point de l'organisation, des procédures, du cadre réglementaire, aménagement des bureaux etc) la mise en place de cette institution a souffert de retards par suite des réserves, voire de l'hostilité, de nombreux responsables politiques à l'égard d'une institution dont la fonction était précisément de restreindre leur future liberté d'action.

Une aide bilatérale massive d'urgence (de l'ordre au total de 160 millions de dollars US en quatre ans), ciblée sur la reconstruction du Ministère des Finances et de la Banque Centrale, impliquant la mobilisation d'une considérable assistance technique internationale et enfin l'appel à des cadres afghans de grande valeur (payés aux salaires quasi internationaux voire internationaux qui permettaient ainsi de les faire abandonner leurs emplois au Pakistan voire en Europe ou aux Etats Unis), a rapidement donné des résultats remarquables. En moins de deux ans, de coquilles vides, le Ministère des Finances et la Banque Centrale sont devenues des institutions gérées selon les normes internationales. Pari par conséquent gagné sur ce plan.

Le problème était qu'il était tout à fait irréaliste d'espérer remettre en ordre les 28 ou 30 autres ministères et institutions afghanes alors en plein chaos, en suivant la même recette. Le coût financier et administratif aurait été parfaitement exorbitant, même s'il était possible de concevoir des

programmes d'appui moins "luxueux" que celui financé par l'USAID auprès du Ministère des Finances. Mais surtout, rapidement se serait posé le problème de la soutenabilité budgétaire des sur-salaires payés aux cadres afghans au niveau de l'ensemble d'une fonction publique qui aurait représenté quand même à terme (hors armée) environ 350 000 personnes, dont 100 000 enseignants et 60 000 policiers.

Au plan budgétaire, l'Afghanistan est en effet un pays sans pétrole ni ressources d'exportations minérales ou agricoles significatives (si l'on excepte l'opium et l'héroïne...). Il n'y a pratiquement plus d'industries, pas de possibilités touristiques bien sur à court et moyen terme malgré l'extraordinaire potentiel. Dans ces conditions, le ratio des recettes fiscales au PIB (lui même très faible) était inférieur à 5 % alors que même dans les pays les plus pauvres au fond de l'Afrique, un ratio de l'ordre de 10 % est jugé exceptionnellement faible. Pour boucler son budget de fonctionnement et financer la totalité de son budget d'investissement, le pays doit donc actuellement compter sur la générosité toujours incertaine des donateurs internationaux.⁵ Comment dans ces circonstances espérer payer 20 ou 30 000 cadres administratifs à des tarifs représentant 80 à 100 fois le revenu par habitant?

Les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la réforme dite "asymétrique" conduite de 2003 à 2005 : le PRR (Priority Reform and restructuring Program).

Dès 2003, tant les responsables afghans que les donateurs internationaux étaient bien conscients que ce problème salarial se situait au coeur de la problématique de réforme et de reconstruction de l'administration. En gros la combinaison de la rareté des cadres et techniciens afghans, des mauvaises habitudes engendrées par le laxisme salarial des organisations humanitaires, et du démarrage du syndrome hollandais qui provoquait en particulier une flambée des loyers, conduisait à une parfaite impasse. Sans hausse massive des salaires des cadres et techniciens de la fonction publique il était impossible de mobiliser un encadrement afghan. Il était par exemple impossible de faire fonctionner un système informatique quelconque même très simple. Mais les contraintes budgétaires interdisaient une telle hausse salariale.

Face à ces contraintes, l'approche retenue par les donateurs et la Commission Indépendante a consisté à concevoir et mettre en oeuvre un programme d'ambition très limité dit "asymétrique", visant (il ne s'agissait clairement que d'une option type "second best"), à ne restaurer une capacité administrative que dans un petit nombre de ministères considérés particulièrement importants, en limitant en plus les ambitions à quelques départements clé au sein de ces ministères essentiels.⁶ La démarche consistait

⁵ Voir à ce propos la publication de la Banque Mondiale: *Afghanistan- State Building, Sustaining Growth and reducing Poverty*, World Bank 2005.

⁶ Une description de ce programme PRR est offerte par un très intéressant document à usage public de la Banque Mondiale : "Asymmetric reforms: Agency level reforms in the Afghan civil service", *Prem Working Paper Series, South Asia Region*, Eklil Hakimi, Nick Manning, Satyendra Prasad, Keir

en premier lieu à mettre en place sur financement des donateurs, un fonds special permettant de financer provisoirement les sursalaires des fonctionnaires destinés à bénéficier de ces mesures. Ce mécanisme était envisagé comme provisoire, car l'ensemble devait à terme se fonder dans une réforme globale des salaires de la fonction publique qui, bien évidemment, exigeait des délais importants (de l'ordre de plusieurs années), pour être conçue, et être surtout rendue budgétairement viable (en comptant avec un certain optimisme sur la croissance économique et une amélioration des performances fiscales).

La démarche consistait ensuite à engager dans les départements ministériels concernés un programme de restructuration complet en termes de définition de mission, d'organisation et de procédures et à sélectionner le personnel technique et d'encadrement par appel à candidatures sur une base compétitive et ouverte basée sur le mérite. Le personnel des départements concernés pouvait alors bénéficier d'une structure salariale incitative dite "décompressée" dont l'éventail allait de 50 à environ 400 \$ US avec des possibilités de salaires atteignant jusqu'à environ 800 \$ US pour certaines positions exceptionnelles correspondant soit à des exigences techniques (informatique) soit à des postes de direction importants. Ces salaires étaient certes inférieurs aux niveaux de rémunération offerts par les donateurs sur les projets qui constituaient une administration parallèle de fait, mais il était espéré que la stabilité offerte par des postes de la fonction publique pourrait compenser ce handicap.⁷

Ce programme mis en place à partir de juillet 2003 avait aussi pour objectif de tenter de freiner et mettre de l'ordre dans des hausses salariales consenties jusqu'ici par le gouvernement de façon assez désordonnées sous la contrainte de la rue. Il s'agissait de tenter de lier les hausses salariales à venir, à des gains de productivité provenant d'une sélection de personnel d'encadrement plus compétent et d'une restructuration des départements ministériels les plus importants. Bien sur, très rapidement, ce programme s'est heurté comme on s'y attendait d'ailleurs, à de sérieuses contraintes politiques et techniques de diverses nature qui sont apparues très visibles dès 2005.

La première contrainte provenait évidemment de l'inéquité de traitement des personnels au sein d'un même ministère puisque selon qu'un département bénéficiait ou non du PRR, les différences salariales pouvaient

Prince, June 2004. On pourra se référer aussi utilement à l'ouvrage: "A Guide to Government in Afghanistan: Anne Evans, Nick Manning, Yasin Osmani, Anne Tuly and Andrew wild, World Bank 2004.

⁷ Ce programme a été aussi appuyé par deux projets extrêmement originaux (financés dans le cadre du Trust Fund ARTF alimenté par un collectif de donateurs et géré par la Banque Mondiale), visant à faciliter le retour de cadres techniques afghans de la diaspora susceptibles de contribuer par leur expertise à la reconstruction du pays. Il s'agit du projet AEP (Afghan Expatriate Program) qui finance à des tarifs internationaux une soixantaine d'experts afghans jusqu'ici employés en Europe ou aux Etats Unis, et du projet LEP (Lateral Entry Program) qui cherche à faire revenir et à intégrer dans l'administration des cadres afghans travaillant dans des pays de la sous region. Ces deux projets qui font encore l'objet de vives controverses tant au niveau local qu'au sein de la Banque Mondiale qui les gère, sont pour l'instant restés quasi expérimentaux, bien que les ambitions du LEP soient assez importantes (1 500 cadres à terme).

aller du simple au décuple. Même présenté comme un programme provisoire, une telle approche ne peut que créer des tensions aiguës.

Une deuxième contrainte fut la mauvaise volonté manifeste de nombreux responsables politiques dont la liberté de choix dans la désignation de leurs collaborateurs et cadres était ainsi volontairement restreinte. “La sélection sur la base du mérite n’est pas dans notre culture” me disait ainsi un ministre. “Si je ne peux pas choisir mes collaborateurs dans mon ethnie, comment pourrais je avoir confiance en eux? Les collaborateurs qu’on m’impose vont peut être demain me couper la gorge...”

Ces réticences et oppositions furent renforcées par certaines erreurs et maladresses du Comité Indépendant des Nominations (IAB) dont l’expertise en matière de recrutement était initialement fort restreinte. Ces difficultés furent médiocrement gérées par la Commission Indépendante qui centrée sur ses propres problèmes avait du mal à communiquer sur ces questions tant avec l’opinion publique qu’avec les autorités politiques au plus haut niveau qui ne percevaient pas clairement les enjeux de la démarche.

Une autre contrainte fut la difficulté de faire fonctionner de façon satisfaisante des unités restructurées au sein de ministères restant globalement dysfonctionnels, en particulier parce que leurs services fonctionnels tels les directions du personnel, service informatique, etc. étaient toujours défaillants ou inexistantes. Dans ce contexte, pratiquement rien ne fut non plus engagé pour améliorer la performance des services déconcentrés dans les provinces, ce qui signifie qu’en termes de service à la population, les résultats furent quasi négligeables en dehors du secteur de la santé et de la reconstruction rurale.

Une dernière contrainte fut la faible capacité technique de la Commission Indépendante dont le noyau fort restreint de cadres fut rapidement dépassé par l’ampleur et la complexité des problèmes à résoudre, ceci dans un contexte où l’appui technique et financier des donateurs s’est avéré très insuffisant (moins d’une douzaine de millions de \$ US, ce qui est négligeable lorsqu’on le compare aux montants mobilisés pour le seul Ministère des Finances).

Dans cette situation générale déjà difficile, la décision fut alors prise en novembre 2004 par la Commission Indépendante, d’étendre les objectifs de ce programme PRR afin de couvrir cette fois ci les besoins de l’ensemble des départements ministériels et ceci dans tous les ministères. Cette décision qui fut fort peu explicitée à l’époque, à tel point qu’il est aujourd’hui difficile d’en retrouver une trace formelle, laisse très perplexe. En un mot, d’un programme dit “asymétrique”, aux objectifs très limités mais grâce à cela financièrement supportable, la décision était prise de passer à un ambitieux programme global, dont le financement allait manifestement poser un très sérieux problème budgétaire, même si les délais de mise en oeuvre d’une telle réforme permettaient de voir un peu venir...

En tout état de cause, cette décision fut manifestement prise assez légèrement, sans qu'une étude de faisabilité prenant en compte la faisabilité budgétaire ait été réalisée, ni que les questions cruciales de mise en oeuvre opérationnelle de façon échelonnée de la réforme aient été sérieusement pesées. En fait il semble bien qu'en novembre 2004, l'accumulation des problèmes précédemment listés, liés en particulier à l'inéquité de l'approche dite asymétrique, se soit révélée politiquement et techniquement ingérable et que coincés dans ce corner, les responsables afghans de ce programme ne se soient résignés à une sorte de fuite en avant.

L'enlisement du programme PRR (2004-2005)

Le passage d'un programme aux ambitions très limitées à un programme de réforme administrative globale s'est bien naturellement heurté à plusieurs contraintes majeures. En premier lieu les capacités de gestion technique de ce programme par la Commission Indépendante se sont vite révélées d'autant plus insuffisantes que celle-ci a tenté de gérer ce programme de façon centralisée, sans se rendre compte que ce qui était possible pour un petit projet de réforme aux objectifs limités était impossible pour un programme national.

La commission a ainsi tenté de faire réaliser dans des délais très brefs de l'ordre de 18 mois, entre mi 2004 et fin 2005, ceci à son initiative et sous son contrôle direct, des opérations de restructuration quasi simultanée de la plupart des ministères, et un programme de grande ampleur de sélection et nomination des cadres dirigeants correspondants. N'ayant pu mobiliser pour ce faire ni des ressources financières et techniques externes suffisantes pour conduire un programme aussi ambitieux (mais était-ce d'ailleurs humainement réalisable ?), ni le soutien politique nécessaire pour faire passer en force un tel programme face aux résistances multiples, la Commission Indépendante a rapidement focalisé les critiques de tous bords.

Les contraintes de capacité techniques ont rapidement conduit à un engorgement/ enlisement du processus. Ainsi environ 30 000 postes devant faire l'objet d'une sélection fondée sur le mérite avaient été identifiés à fin 2005 dans les ministères restructurés ou en cours de restructuration; mais seuls environ 6 000 postes avaient à cette date été pourvus sur la base du mérite, soit environ un millier dans le cadre du processus géré par le Comité Indépendant des Nominations (IAB) et le reste correspondant à la sélection "au mérite" de l'encadrement subalterne par les ministères eux-mêmes. Cet écart entre besoins identifiés et capacité du processus à sélectionner et nommer l'encadrement faisait l'objet de vives critiques à fin 2005, mais sauvait aussi ce programme de la faillite financière...

Outre les difficultés rencontrées par ce programme au plan quantitatif, l'aspect qualitatif devenait, comme on pouvait s'y attendre, encore plus préoccupant. Dans la mesure où les restructurations et réorganisations des départements ministériels et la sélection par le mérite conditionnaient l'accès aux ressources du fonds permettant de bénéficier de salaires en très forte hausse, on a vite assisté à un dévoiement du processus par certains ministères.

De nombreux ministères ont en effet procédé à des restructurations purement cosmétiques et ont profité des possibilités qui leur étaient offertes de gérer eux même le processus de sélection par le mérite de l'encadrement subalterne, pour procéder à des nominations de complaisance, ou à la simple reconduction des cadres présents, ceci quelque soit leur niveau de compétence ou plutôt d'incompétence. Pour les cadres dirigeants soumis au choix du Comité Indépendant des Nominations (IAB), la procédure consistait à limiter l'information sur les appels à candidature aux seuls occupants actuels des positions ou à des candidats présélectionnés, et à contrôler les dossiers de candidature soumis au Comité Indépendant des Nominations, voire même à ne pas suivre les décisions de ce comité.

Dans le courant de 2005 le Ministère des Finances s'inquiétait ainsi à juste titre de ce que le programme PRR permettait à ses yeux des hausses salariales déraisonnables bénéficiant le plus souvent aux cadres en place, sans que le moindre accroissement de productivité puisse en être espéré. Diverses analyses alors conduites par les donateurs impliqués (Banque Mondiale, Banque Asiatique, DFID) mettaient en évidence les dérives et blocages de ce programme qui focalisait alors les critiques de tous bords.

Enfin manifestement cette réforme a aussi considérablement souffert de l'absence totale de clarification préalable de la politique gouvernementale dans des domaines tels que la politique des retraites. Le niveau ridicule des retraites et les incertitudes sur les conditions d'accès gèlent en effet les départs alors que la démographie de la fonction publique permettrait une gestion assez souple du problème du remplacement de fonctionnaires sans qualification par le recrutements de personnel qualifié; plus de 65 % des fonctionnaires ont en effet plus de 50 ans et parmi ceux ci, pratiquement aucun n'a de formation technique ou même de niveau équivalent au premier cycle du secondaire. La plupart sont en fait incapables d'écrire une lettre très simple.

L'enlèvement du programme PRR ne doit pas masquer en revanche les acquis considérables qui ont été obtenus dans des délais très brefs.

Il est bien sûr facile de critiquer un programme qui a tenté de répondre avec très peu de moyens et ceci dans un contexte d'urgence, à un problème exceptionnel qui n'a jusqu'ici jamais trouvé nulle part dans le monde de solution vraiment satisfaisante. Il n'existe pas en effet de modèle convainquant de reconstruction rapide ex nihilo d'une administration défailante dont les autorités afghanes auraient pu s'inspirer avec profit en 2004; ce qui a été fait dans un pays microscopique à East Timor, ou au Kosovo dans un contexte européen avec un appui absolument massif de l'Union Européenne et de l'OTAN, n'est clairement pas reproductible en Afghanistan. Or il est bien connu que l'exploration de régions inconnues conduit souvent sur des écueils. La critique à laquelle nous venons de procéder ne doit pas masquer les acquis considérables qui peuvent permettre de relancer le processus sur des bases assainies.

En premier lieu les acquis institutionnels sont importants: La Commission Indépendante est en effet une institution qui a d'abord le mérite d'exister et qui a su développer un savoir faire significatif. Ses compétences techniques et administratives se sont développées progressivement. Le Comité Indépendant des Nominations (IAB) fonctionne, a montré que contrairement à certaines craintes, il était parfaitement capable de résister aux pressions politiques et ethniques qui ont tenté de dévoyer ses méthodes et qu'il pouvait procéder, après une phase de rôdage de ses procédures et d'apprentissage de ses responsables, à un travail de sélection et de nomination très sérieux. Le cadre législatif et réglementaire a aussi fait de grands progrès avec l'adoption en 2005 d'une loi sur la fonction publique (Civil Service Law) ainsi qu'un ensemble de textes réglementaires qui commencent à formaliser (le travail est loin d'être achevé) les principes de la réforme administrative.

Les bases de la réforme des services déconcentrés de l'Etat dans les provinces ont été testées avec succès en vraie grandeur dans la province de Balkh dans le nord du pays. Une visite sur le terrain en mai 2006 m'a montré que l'impact de la mise en oeuvre d'une sélection de l'encadrement technique et administratif provincial fondée sur le mérite pouvait être significatif et rapide s'il était associé à des hausses salariales appropriées et à un véritable leadership du gouverneur au plan local.

Le bilan auquel on peut procéder du PRR en 2006, est en fait que le problème fondamental auquel se heurte une telle réforme, outre bien sur l'incontournable contrainte macro financière, est le problème du leadership et des compétences managériales. En gros, les ministères qui étaient dirigés par des personnalités disposant à la fois de qualités humaines de leadership et de compétences managériales, ont assez bien ou même parfois très bien géré leur programme de réforme et ont parfois obtenu des résultats spectaculaires en des délais records. Au contraire, et le cas est malheureusement plus fréquent, les ministères mal dirigés et mal gérés ont totalement dévoyé la réforme, au point d'en faire une caricature.⁸

L'exemple du remarquable succès de la restructuration complète du Ministère de la Réhabilitation et du Développement Rural (MRRD- ministère chargé de la reconstruction des infrastructures rurales détruites à travers le pays et distinct du Ministère de l'Agriculture) montre que les principes de la réforme proposée par le programme PRR peuvent avec du leadership, un bon management et une gestion intelligente, donner des résultats absolument

⁸ Cette remarque ne se veut nullement une critique facile du gouvernement afghan du style de celle que pratiquent certains articles de presse. Dans un contexte politique aussi fragile, la répartition des postes ministériels a nécessairement répondu à un souci d'équilibre politique entre partis et groupes ethniques. Or pour des raisons historiques liées à la guerre, certains groupes ethniques n'ont pratiquement **aucun** cadre ayant bénéficié d'une quelconque formation universitaire. D'où des CV de personnalités situées haut dans la hiérarchie, qui mentionnent des formations telles que "diplômé du collège militaire de...en artillerie antichar". Il faut ici simplement voir là le résultat d'un quart de siècle de crises et de guerres successives. La répartition des postes a aussi répondu à diverses nécessités politiques, en particulier celle d'associer au travail gouvernemental des personnalités (anciens "commandants" etc) susceptibles de créer plus de problèmes en restant à l'extérieur qu'en intégrant le gouvernement. Enfin notons que même parmi les ministres "technocrates", rares sont ceux qui ont une formation ou une expérience managériale qui est quasi introuvable en Afghanistan.

spectaculaires, si le soutien des donateurs permet de contourner au moins partiellement la contrainte budgétaire. Ce succès mérite que l'on s'y attarde, car à la différence de la restructuration du Ministère des Finances et de la Banque Centrale qui ont bénéficié d'un soutien technique et financier massif de quelques bailleurs et dont la reproductibilité est donc douteuse, cette opération a été totalement pilotée par des responsables afghans avec les moyens du bord. Or les secrets de ce succès sont aisément identifiables.

Il y a eu en premier lieu une très forte volonté du ministre de réaliser une réforme profonde pour faire de ce ministère à la fois un efficace pourvoyeur de services à la population et un mobilisateur de ressources d'aide crédible pour les donateurs. Ce ministre a su impulser une réforme d'ampleur qui a bénéficié d'une grande continuité depuis son lancement en 2002 de façon progressive et méthodique. Ainsi en 2002, une équipe de consultants du Bangladesh (les moins chers sur le marché...) appuyée par un tout petit noyau de cadres dirigeants du ministère recrutés par le ministre pour l'essentiels parmi des afghans de l'étranger grâce à des financements internationaux ad hoc, a préparé une définition claire des missions du ministère et a défini pour un coût exceptionnellement modique, un cadre organisationnel approprié.

Ce ministère a ensuite été l'un des tout premiers à utiliser avec profit les facilités offertes par le programme PRR, pour offrir un niveau de rémunération attractif à son personnel d'encadrement et pour le sélectionner selon des critères exclusivement liés à la compétence. A fin 2005, plus de 750 cadres et techniciens avaient ainsi été recrutés selon cette approche sur un total de 2300. Le processus a été ici conduit avec une rigueur exceptionnelle puisque le MRRD a été pratiquement le seul ministère à mettre en place un suivi des performances de son encadrement et à systématiquement licencier les cadres défaillants après leur période d'essai (plus d'une trentaine au total).⁹ La mobilisation d'une masse critique de cadres compétents a ainsi permis de développer le programme de structuration de façon cohérente selon un processus participatif.

La mise en place progressive dans les provinces d'équipes de qualité a conduit à un accroissement spectaculaire de l'efficacité du MRRD sur le terrain et a par là même attiré l'attention des donateurs internationaux et leurs financements. Actuellement le MRRD gère plus de 13 000 projets à travers tout le pays. Certes face à l'ampleur immense des besoins, c'est encore très insuffisant pour significativement changer les conditions de vie de la population rurale. Mais l'impact de ces efforts est très significatif en certaines régions et la mobilisation très rapide des populations concernées pour défendre "leur" ministère, lorsque le problème du maintien de l'existence de ce ministère sous sa forme actuelle a été un moment posé, atteste du succès considérable de cette démarche.

⁹ *N'oublions pas que ce type de comportement qui sanctionne l'absence de performance est totalement étranger à la culture administrative afghane où un emploi dans un ministère était obtenu par clientélisme et garanti à vie. (Nous en sommes d'ailleurs encore bien loin en France...). Le courage des responsables afgans du MRRD doit ici être souligné dans un pays où l'on peut aisément, pour des griefs mineurs, vous faire assassiner pour quelques dollars!*

Pour autant le MRRD est loin d'avoir durablement consolidé sa réforme. Tout d'abord, seuls sept sur ses dix sept départements ont bénéficié de l'approche PRR, conséquence de l'approche asymétrique qui crée des inégalités salariales très difficiles à gérer entre personnels d'une même institution. Cette question est pour l'instant partiellement masquée par le recours à des compléments salariaux versés par les divers donateurs aux cadres qui ne sont pas bénéficiaires de la réforme, mais qui travaillent dans les projets dont l'aide extérieure assure le financement. Cette solution "bricolée" contribue toutefois au désordre salarial global. Ceci pose le problème de la prochaine étape du programme PRR désormais confronté à des contraintes techniques de gestion du processus et à des contraintes budgétaires qui impliquent que l'on définisse des priorités.¹⁰

Quel avenir pour la reconstruction de l'administration Afghane en cette fin 2006 ?

Si le programme PRR est complètement arrêté et ses principes reniés, les conséquences seront catastrophiques, car il faudra renoncer à espérer mettre en place une administration efficace et reconstruire un Etat bien administré en Afghanistan. Ceci augurerait mal de l'avenir du pays ainsi confronté à la rébellion Taliban. En revanche, la poursuite du programme sur les bases définies par défaut en novembre 2004 conduit aussi à une impasse ne serait ce que budgétairement.

En fait le succès du "modèle MRRD" permet de définir les principes d'une démarche qui est peut être jouable. Elle consisterait à envisager une réforme mise en oeuvre de manière séquentielle pour des raisons tant budgétaires que de capacité technique et de leadership. Il s'agirait de centrer la réforme sur les quelques ministères et institutions (4 ou 5 dans un premier temps), qui font la preuve de leur détermination et de leur capacité à la conduire sérieusement, puis à la mettre en oeuvre complètement dans ces institutions, en mobilisant pour ce faire les ressources des donateurs internationaux, ce qui semble possible si la démarche est sérieuse et jugée crédible par ces derniers.

En tout état de cause l'Afghanistan est actuellement embarqué dans une réforme qu'il est impossible d'arrêter sans catastrophe, qu'il est budgétairement impossible de mettre en oeuvre à grande échelle, et qui implique par conséquent des choix assez drastiques en termes de séquences de mise en oeuvre et par conséquent la définition de priorités radicales.

Cette nouvelle démarche peut aussi s'appuyer sur un autre acquis du PRR. La critique de ce programme a en effet conduit, en concertation étroite avec la Banque Mondiale, à une réflexion approfondie sur la nécessaire

¹⁰ *Un autre élément de fragilité est sans doute aussi le départ courant 2006 du ministre qui a piloté ce processus. Ce point est toutefois peu être moins inquiétant qu'il n'y parait dans la mesure où l'un des ministres adjoints (deputy Minister) a pris sa suite et assurera probablement la pérennité de la démarche. Le ministre a de son côté été appelé à prendre en charge le Ministère de l'Education où le chaos était total; ses capacités y permettront sans doute une remise en ordre*

refonte et rationalisation de la structure salariale de la fonction publique (New Pay and Grading System).

Cette approche doit permettre à la fois d'envisager un niveau d'attractivité acceptable des salaires et la prise en compte des contraintes macro financières globales dans le contexte du cadrage financier à moyen terme défini avec le FMI et la Banque Mondiale. Ce cadrage intègre des perspectives de poursuite de la forte croissance actuelle du PIB et une amélioration des performances fiscales pour l'instant fort médiocres. Sur la base de ces hypothèses, il montre que progressivement, la marge de manoeuvre budgétaire aujourd'hui fort étroite des autorités s'élargit, et que par conséquent les financements qui seraient demandé aux donateurs internationaux ne sont peut être pas une rente perpétuelle, mais plutôt un investissement limité dans le temps, une anticipation en quelque sorte sur les progrès espérés en termes de recettes fiscales.

Ce travail débouche sur des propositions de nouvelle grille salariale globale, définie en fonction d'une analyse du marché du travail au plan national et sous régional, et d'une comparaison avec les propositions également en cours d'élaboration pour les salaires dans l'armée où le problème posé est bien évidemment assez analogue. Les aspects techniques de ce travail ont été pratiquement achevés avec un fort appui de la Banque Mondiale. Ces travaux sont actuellement en cours de discussion à Kaboul (en particulier ses aspects opérationnels en terme de priorités de mise en oeuvre) dans le cadre d'un processus qui au plan technique, associe enfin le Ministère de Finances et la Commission Indépendante qui avaient tendance à ne pas communiquer, et qui au plan politique est géré par un comité interministériel présidé par le Chef de l'Etat.

En même temps le Ministère des Finances doit désormais initier une coordination contraignante des pratiques salariales des bailleurs de fonds et des ONGs avec l'appui de la Banque Mondiale et du FMI. Il lui faut en effet impérativement mettre un terme aux surenchères salariales en cours dans les projets financés par des donateurs qui, en Afghanistan, ne sont pas toujours confrontés à de bien sévères contraintes budgétaires. Ce ministère a parfaitement les moyens de remettre de l'ordre en ce domaine et de définir des plafonds de rémunération contraignants. Encore faut-il qu'il en ait l'audace.

Voici par conséquent à la mi 2006 où en est ce processus ambitieux et bien difficile. L'avenir de toute cette démarche, qui exigera un soutien politique fort tant des autorités afghanes au plus haut niveau pour imposer des priorités claires et gérer les tensions de la transition, que de la part des donateurs internationaux qui seuls peuvent faciliter sa réalisation, est encore bien sûr, incertain. Les enjeux sont importants pour la stabilité politique et sociale d'un pays qui a échoué à diverses reprises, depuis la fin du XIX ème siècle, dans ses diverses tentatives de modernisation.

Compte tenu de la reprise des combats avec la guérilla des Talibans dans le sud du pays, le gouvernement Karzai est actuellement largement le dos au mur. Il n'a malheureusement plus beaucoup de temps pour réussir la mise

en oeuvre accélérée de ce processus de modernisation de son administration. Il lui faudra probablement pour cela confronter les groupes très puissants qui contrôlent les trafics de l'opium et de l'héroïne, dont l'intérêt est certainement d'affaiblir et non de renforcer l'Etat et son administration. Le risque posé par la rébellion doit donc aussi être perçu comme l'opportunité de forcer les décisions qui s'imposent désormais. La qualité assez exceptionnelle des interlocuteurs afghans qui gèrent ce processus permet d'être relativement optimiste quant à son aboutissement. Mais bien sûr, l'avenir n'est inscrit nulle part....