



FONDATION POUR LES ETUDES ET RECHERCHES SUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le défi de la reconstruction des Etats « faillis » Quelles leçons tirer des erreurs commises en Afghanistan ?

par
Serge Michailof

Document de travail
Série «Politiques de développement» / P15-Fra
Février 2011

La FERDI est une fondation reconnue d'utilité publique.
Elle met en oeuvre avec l'Iddri l'Initiative pour le Développement et la Gouvernance Mondiale (IDGM).

**Texte de la présentation
faite le 1^{er} octobre 2010 lors du Forum Humanitaire organisé à Annecy¹**

Serge Michailof²

Les performances de l'aide dans les Etats « faillis » sont décevantes

Depuis plus de quarante ans, guerres civiles et conflits armés se sont multipliés au Sud. ces conflits sont essentiellement des conflits internes comme on l'a constaté en Afghanistan, au Cambodge, au Rwanda, en Colombie, etc. même s'ils ont une forte tendance à impliquer les pays voisins. Certains pays ont traversé ces conflits sans que pour autant leurs appareils d'Etat n'en souffrent trop. C'est aujourd'hui par exemple le cas de la Côte d'Ivoire, même si l'administration de ce pays n'est paradoxalement plus ce qu'elle était il y a trente ans. La reconstruction est dans ces cas essentiellement un problème de stabilisation politique et de « bonnes » politiques économiques facilitant en particulier la reprise de l'investissement privé. En ce qui concerne le rôle de l'aide publique au développement (APD), ces situations relèvent de leur action la plus classique : Il s'agit de permettre à ces pays, qui ont parfois comme en Cote d'Ivoire, perdu plusieurs décennies en termes de développement, de rattraper ce temps perdu.

Mais très souvent ces conflits sont soit la cause, soit la conséquence, d'une faillite de l'Etat. Faillite non seulement financière mais surtout administrative, organisationnelle et institutionnelle. Dans ces pays les institutions régaliennes, police, justice, armée tout comme les institutions financières, trésor public, douanes, impôts, banque centrale, ne fonctionnent pratiquement plus. Les services publics de santé et d'éducation n'existent plus. Il n'y a presque plus de distribution d'électricité ni d'eau potable. Les routes sont largement impraticables dès que l'on sort de la capitale et les transports sont en ruine. La situation sociale est effroyable. L'économie est pour l'essentiel arrêtée. Ce sont des Etats « faillis » comme l'était le Cambodge en 1979, la République Démocratique du Congo et l'Afghanistan en 2001, Haïti et la Somalie encore aujourd'hui. Ces situations constituent de plus en plus des maux publics régionaux voire mondiaux, qui posent à la communauté internationale des défis qu'elle ne sait pas traiter.

Les raisons de l'effondrement de ces Etats peuvent être très diverses. Souvent comme en RDC les appareils d'Etat qui ont ainsi implosé étaient déjà initialement très corrodés par leur histoire coloniale³, par la corruption et des politiques catastrophiques. La guerre n'a fait qu'accélérer un processus de pourrissement très avancé. La longueur exceptionnelle des conflits qui ont parfois duré plus d'une génération comme en Afghanistan, explique cette destruction des institutions et de tout l'appareil étatique. Sur ces longues durées, la disparition des systèmes éducatifs a en particulier de graves conséquences sur le capital humain.

¹ Cette présentation s'inspire de diverses publications que j'ai faites depuis 2007, en particulier le chapitre 6 du livre que j'ai publié avec Alexis Bonnel : « Notre Maison Brûle au Sud, que peut faire l'Aide au Développement » Fayard 2010, du chapitre « Le Défi de la reconstruction de l'Administration en Afghanistan que j'ai rédigé dans l'ouvrage collectif « Etats et Sociétés fragiles » JM Chataigner et H Magro, Karthala 2007, et de divers articles qui sont cités au cours de ces pages. Cette version a été légèrement complétée et amendée le 16/2/2011

² www.serge-michailof.fr

³ Comme le rappelle la terrifiante description de la colonisation du Congo Belge in: « King Leopold's Ghost » Adam Hoschild, Mariner Books, New York, 1998.

Depuis une douzaine d'années, l'aide internationale s'est finalement assez largement mobilisée pour tenter de restaurer durablement la sécurité dans ces pays, relancer leurs économies et atténuer l'immense misère qui frappe leurs populations. Mais ces tâches de reconstruction posent manifestement un défi particulier. Malgré des efforts politiques, financiers, économiques, techniques et militaires considérables qui se chiffrent aujourd'hui en dizaines de milliards de dollars, les résultats sont globalement décevants. Si la RDC se stabilise progressivement, tout en restant bien fragile, le cas le plus inquiétant est certainement aujourd'hui celui de l'Afghanistan qui sombre à nouveau dans la guerre. Malheureusement d'autres Afghanistan, en Asie Centrale mais aussi en Afrique et dans d'autres régions du monde se préparent ; or le plus inquiétant est que dans ces pays, comme nous allons le découvrir, l'aide, loin de régler durablement les difficultés, semble finir par faire partie du problème.

Il m'a semblé préférable de partir d'un cas concret, en l'occurrence de l'échec de l'action menée par la communauté internationale en Afghanistan, ceci depuis son intervention dans ce pays à la fin de 2001. J'examinerai pour cela successivement : 1) Le besoin de ressources financières significatives pour la reconstruction ; 2) L'urgence de la restauration initiale de la sécurité ; 3) La nécessité d'une stratégie claire d'intervention de la communauté internationale ; 4) L'absence de pilotage stratégique des ressources qui sont largement gaspillées ; 5) L'inadaptation du cadre conceptuel offert par les MDG ; 6) Les conséquences néfastes des approches privilégiant le court terme aboutissant à la création d'une administration parallèle ; 7) Le caractère incontournable de la reconstruction ou de la construction d'un appareil d'Etat ; 8) La complexité d'une telle tâche aux plans techniques, mais surtout politique ; 9) Le problème des réformes de nature politique permettant d'asseoir la légitimité des autorités ; 10) La nécessité d'une remise à plat des approches de la communauté internationale dans ces pays.

Je tenterai enfin de tirer de cette analyse des conclusions de portée générale et des propositions plus spécifiques pour les organisations de solidarité internationale.

1) Pour reconstruire un pays, il faut des ressources financières et non des promesses ou des effets d'annonce médiatiques.

Restaurer une paix durable dans des pays et territoires « faillis » sortant d'une guerre civile est une tâche qui mobilise désormais couramment les efforts de la communauté internationale. Ce problème est devenu un sujet majeur ; la Banque Mondiale en fera l'un des thèmes essentiels de son rapport sur le développement dans le Monde en 2011. Pour les partenaires de l'Alliance Atlantique engagés en Afghanistan, ce problème est devenu critique. Malgré la mobilisation de moyens maintenant considérables, la situation ne cesse de s'y dégrader dans beaucoup de régions et au mieux se stabilise difficilement dans le reste du pays. Malgré les progrès réalisés depuis la prise de fonction du général Petraeus qui a enfin, mais avec beaucoup de retard, pu imposer une stratégie globale et cohérente de contre guérilla, l'échec de la coalition occidentale est désormais, en cet hiver 2010/2011, une hypothèse très plausible.

Une analyse des événements survenus en Afghanistan depuis la fin de 2001 montre que certes, cette détérioration est liée à des facteurs relevant de la politique intérieure afghane et du système mafieux qui la corrompt. Elle est aussi liée à la politique régionale, compte tenu des ambitions de l'armée pakistanaise dans ce pays⁴. Mais les très graves erreurs, non seulement de l'administration Bush, mais aussi de l'ensemble de la communauté internationale, expliquent également une bonne part du désastre. Or ce sont là des erreurs très classiques d'une communauté des donateurs qui a traité l'Afghanistan selon ses

⁴ Voir à ce propos l'extraordinaire ouvrage de Ahmed Rashid: « Descent into Chaos - The US and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia » Ahmed Rashid, Viking., 2008.

procédures habituelles, et qui par là même, a collectivement bien mal géré d'importantes ressources financières et humaines. Nous avons tous collectivement ainsi gâché une occasion sans doute unique. Certes, il ne faut bien sûr pas s'illusionner. Il n'y a jamais de solution miracle standard que l'on pourrait appliquer aisément dans ce type de contexte, et qui permettrait avec de l'argent et la technologie moderne, de mettre ces pays sur le chemin de la paix et de la prospérité. La tâche est dans tous les cas ardue, car il faut le plus souvent inventer et expérimenter en vraie grandeur. Mais des caractéristiques communes émergent clairement dans ces situations et il importe de les identifier.

La première question qu'il faut se poser dans ce type de situation est de savoir si des moyens financiers adéquats ont été mobilisés ? Cette question est importante car les principes de sélectivité de l'aide qui sont supposés diriger l'essentiel des flux d'aide vers les pays les mieux gérés font que bien souvent, les pays faillis et surtout ceux en passe de le devenir, sont négligés par les donateurs. Ces derniers le plus souvent ne s'y intéressent que lorsque la situation s'y est tellement dégradée que le pays se rappelle au bon souvenir de la communauté internationale par des massacres, le terrorisme et la diffusion régionale de l'insécurité ; c'est-à-dire lorsqu'il est déjà trop tard pour y conduire assez facilement une action efficace.

Un autre problème est que les annonces d'aide régulièrement faites par les grands pays donateurs agrègent le plus souvent des éléments disparates correspondant par exemple à des annulations de dettes qui n'avaient aucune chance d'être jamais payées, des dépenses d'urgence ou d'assistance technique ainsi que des aides déjà anciennement programmées ce qui fait qu'il est difficile de cerner avec précision les montants d'argent frais qui seront effectivement disponibles. Cette pratique d'annonce d'aide qui se révèle en réalité être une aide « paillette » est en particulier couramment pratiquée par la France qui cherche ainsi à masquer la disparition de ses ressources d'aide bilatérale sur subvention. Or ces effets d'annonce compliquent le travail de programmation des autorités locales et renforcent le scepticisme des opinions publiques locales tant à l'égard de l'aide que des dirigeants locaux car la population ne voit pas ensuite de réalisations concrètes.

Dans le cas de l'Afghanistan, on pourrait penser que globalement l'argent ne semble pas avoir été un grand problème, du moins lorsque l'on voit le niveau des dépenses militaires engagées. De 2002 à 2007, les Etats-Unis y ont en effet dépensé environ 130 milliards de dollars pour la conduite des opérations militaires et 100 milliards de plus pour les deux années suivantes. Ils dépensent actuellement de 200 à 300 millions de dollars par jour pour cela⁵. Les appuis financiers pour le développement du pays n'ont apparemment pas non plus manqué, puisque la communauté internationale a mobilisé de 2002 à la fin 2007 une cinquantaine de milliards de dollars, dont la moitié pour reconstruire les forces de sécurité locales (principalement l'armée) et l'autre pour l'aide au développement. Ce montant de 50 milliards de dollars correspond, pour fixer un ordre de grandeur, à environ 10 ans d'aide de la Banque Mondiale à l'Afrique Subsaharienne...Alors que je citais récemment ces chiffres à un ministre de la République Démocratique du Congo je l'ai vu sursauter devant leur énormité ! A ces sommes tout de même considérables, du moins en apparence, s'ajoutent des promesses de financement obtenues lors des conférences des donateurs de Paris de 2008 et Kaboul en 2010 soit environ 20 à 30 milliards de dollars. Les appuis techniques enfin n'ont pas manqué non plus : Environ 3 milliard de dollars y avaient été dépensés en assistance technique civile de 2002 à fin 2009, et plus de 2000 ONGs y ont travaillé. Pour un pays dont le PIB officiel (hors drogue) est de l'ordre de 10 milliards de dollars, on mesure l'ampleur du soutien international.

⁵ Notons ici que pour le général Mc Chrystal cet effort militaire est très insuffisant et a été historiquement toujours sous financé. Il est vrai que le coût annuel de la Guerre en Irak en 2008 (140 milliards de dollars) a représenté plus que le montant cumulé des dépenses militaires en Afghanistan de 2002 à 2007.

Pourtant, entre dépenses militaires et dépenses civiles de développement, l'écart est immense. A la fin 2007, lorsque la situation sécuritaire s'est franchement dégradée, seuls 14,7 milliards de dollars d'aide au développement avaient en effet été effectivement décaissés sur les 25 milliards promis, et une dizaine restaient donc à l'état de promesses ou traînaient encore dans les circuits de règlement. A la même date le rapport entre dépenses militaires et dépenses de développement était donc de l'ordre de 1 à 9, ce qui relativise singulièrement l'effort en matière d'aide au développement. Nous devons aussi remarquer que la qualité de cette aide, pour une bonne part liée⁶ en ce qui concerne l'aide américaine qui est de loin la plus importante, laissait beaucoup à désirer. On peut ainsi considérer que sur ces environ 15 milliards de dollars, le tiers a correspondu à des cascades de marges de sous traitants. Finalement le ratio entre dépenses militaires et dépenses civiles au cours de cette période cruciale a sans doute été de l'ordre de 1 à 13 plutôt que de 1 à 9. Nous verrons dans les paragraphes ultérieurs que finalement ce montant de dépenses de développement s'est avéré très insuffisant pour reconstruire un pays plus grand que la France, dont l'infrastructure était dévastée, et où tout était à reconstruire. Ces montants n'ont même pas permis de couvrir beaucoup des besoins les plus urgents. Ceci dit ces importantes dépenses militaires ont-elles au moins permis de stabiliser le pays ?

2) Restaurer la sécurité doit faire partie de la stratégie de reconstruction

La première erreur commise par la communauté internationale en Afghanistan, en réalité par les plus hauts dirigeants américains (G.W.Bush et D Rumsfeld et ceci contre l'avis de Colin Powell, le secrétaire d'Etat), a été faite immédiatement après la victoire militaire ayant conduit à la chute du régime des talibans fin 2001. Cette erreur a été de sous-traiter la gestion de la sécurité dans le pays aux forces supplétives de l'Alliance du Nord, auxquelles avait déjà été sous-traitée la conduite des opérations terrestres en 2001, ainsi qu'aux « commandants » et chefs de guerre ayant fait allégeance. L'esprit déjà accaparé par la préparation de leur aventure irakienne, les responsables américains ont en effet retiré d'Afghanistan début 2002 une bonne part de leur contingent, d'ailleurs fort limité. Ils ont en outre initialement restreint le mandat sécuritaire de l'International Security Assistance Force (ISAF) à la ville de Kaboul.

Ce faisant il n'ont finalement laissé que 8000 hommes pour assurer la sécurité d'un pays montagneux grand comme la France, de 30 millions d'habitants, sortant de plus de 20 ans de guerres fratricides et dont l'infrastructure était dévastée. Le ratio des forces internationales à la population était ainsi de l'ordre de 1 pour 3750 habitants, sachant que ce ratio est même trompeur puisque le mandat de ces forces n'était pas de s'occuper de la sécurité de la population mais de poursuivre les membres d'Al Quaida. Je rappellerai simplement que ce ratio à la fin de la guerre du Kosovo était de 1 pour 40, à la fin du conflit de l'East Timor de 1 pour 112 et à la fin du conflit en Bosnie de 1 pour 205. Une telle situation a créé un dramatique vide sécuritaire dans l'ensemble du pays. Pire, la CIA dans sa « guerre contre les terroristes », a financé et armé de nombreux « commandants », en fait presque tous ceux qui lui faisaient des promesses d'aide dans la chasse aux terroristes, l'expérience prouvant par la suite que ces chefs de guerre se sont surtout servis de l'appui américain et de la puissance de feu de l'Air Force pour régler de vieilles querelles tribales ou des conflits de pouvoir locaux. Dans ces conditions, brigands de tout poil, petits et grands chefs de guerre, ont rapidement recréé le type d'ordre mafieux qui avait déjà conduit l'ensemble du pays au chaos en 1992 après la chute du régime Najibullah⁷, chaos qui avait déjà facilité la conquête du pays par les talibans. Cette politique américaine, au lieu de d'aider à créer un Etat moderne, a en fait contribué à renforcer un système de pouvoir de type mérovingien qui finalement et très paradoxalement correspondait sur le plan institutionnel à une régression par rapport à l'ordre taliban.

⁶ Selon le CAD de l'OCDE en 2006, 44 % de l'aide était encore liée.

⁷ Qui avait été mis en place par les soviétiques peu avant leur départ.

Assurer la sécurité des personnes et un minimum de « gouvernance » locale est sans doute la tâche la plus urgente

Le fait qu'aucune tentative n'ait été faite en 2002 pour mettre en place une force internationale de pacification accompagnée d'une administration civile provisoire et de ressources financières afin de lancer dans l'urgence un premier programme de reconstruction rural est tout bonnement incroyable. Cette insouciance n'ait toute l'expérience acquise au cours des trente dernières années en matière de reconstruction *post conflit*⁸. J'ai souligné dans mon dernier ouvrage⁹ que l'expérience internationale montre clairement que la faillite des Etats commence le plus souvent par la dégradation de la sécurité et la disparition de toute autorité régaliennne (justice, administration territoriale etc) dans les régions périphériques. J'ai rappelé que cet effondrement de l'appareil d'Etat conduit rapidement à la mise en place de milices qui tournent à la mafia, lèvent des impôts, se substituent à l'appareil d'Etat défaillant et provoquent la disparition de sa légitimité. Le régime taliban avait au moins largement cassé ou contrôlé ces mafias et assuré sécurité et une certaine justice (certes expéditive) dans toute la partie du pays qu'il contrôlait. Son effondrement, associé aux carences occidentales en ce domaine, a achevé la faillite de l'Etat afghan, déjà bien mal en point après quelques années de régime obscurantiste taliban.

Il est ici instructif de comparer l'insouciance américaine pour ces questions de sécurité, de justice et d'administration du territoire, avec l'approche menée par les responsables vietnamiens pour pacifier le Cambodge. On se souvient de leur conquête de ce pays en 1979 pour provoquer la chute du régime de Pol Pot qui était pour eux une nuisance. Comme les américains en 2001 en Afghanistan, les Vietnamiens n'ont fait qu'une bouchée de l'armée de Pol Pot. Mais à la différence des Américains en Afghanistan, ils étaient obnubilés par la crainte de voir s'enkyster profondément dans les campagnes une rébellion khmère rouge qui aurait profité d'un chaos sécuritaire pour se développer et leur rendre la vie impossible. Ils n'ont donc eu de cesse d'imposer un ordre strict dans les zones rurales cambodgiennes par une forte présence militaire et la reconstruction rapide d'une administration territoriale à leurs ordres. Par suite du manque de cadres cambodgiens (les communistes pro-vietnamiens ayant été massacrés par le régime de Pol Pot), ils n'ont pas hésité à faire appel à des cadres khmers rouges certes très surveillés par le pouvoir central, pour assurer cet encadrement¹⁰.

En fait le principe du « light footprint »¹¹, c'est-à-dire d'une très légère présence étrangère initialement prôné tant par D Rumsfeld que par les Nations Unies en Afghanistan s'est révélé être une grave erreur. Ce principe n'a jamais empêché les 4x4 des institutions internationales d'embouteiller les rues de Kaboul ; mais il a par contre empêché la mise en place d'un dispositif assurant sécurité, justice de proximité et encadrement administratif minima sur le terrain. Bien évidemment la mise en place d'un important déploiement sécuritaire et des moyens d'administration civile aurait été une tâche extrêmement difficile dans ce pays. Mais il y avait alors, après la chute d'un régime taliban discrédité, une telle demande d'ordre et de justice, qu'une présence étrangère même lourde mais présentée comme temporaire aurait été acceptée.

⁸ Le perte de mémoire institutionnelle de l'administration Bush en ce qui concerne les modalités de sortie de conflit et les actions de stabilisation et reconstruction est ainsi dénoncée par Francis Fukuyama : « Nation Building, Beyond Afghanistan and Irak » John Hopkins, 2006.

⁹ « Notre maison brûle au Sud, que peut faire l'aide au développement ? » S Michailof, A Bonnel, Fayard 2010.

¹⁰ Cf à ce propos: « Cambodia after the Khmer Rouges, Inside the Politics of Nation Building » Evan Gottesman, Silkworm Books 2004, et « Cambodia, Report from a Stricken Land » Henry Kamm , Arcade Publishing, 1998.

¹¹ Pour une très intéressante discussion de l'erreur qu'a constitué l'option du "light footprint" voir l'ouvrage à tous égards passionnant de Seth Jones : "In the Graveyard of Empires- America's war in Afghanistan" Norton & Cie, 2010.

Au fur et à mesure que la sécurité s'est dégradée à travers le pays, du fait du banditisme, des rackets, des vendettas et règlements de comptes, des exactions des petits chefs de guerre tout autant que du retour des Talibans profitant du chaos, la coalition occidentale a tenté d'apporter elle-même une double réponse : militaire d'une part, « *militaro développementale* » d'autre part. *L'action militaire* sur laquelle je ne veux pas épiloguer, a été les premières années essentiellement conduite par les forces américaines de l'opération « Enduring Freedom », qui opéraient dans une stricte logique militaire. Ces forces intervenaient d'ailleurs, ce qui est surprenant, sans aucune concertation avec les autres forces américaines et alliées de l'ISAF, ni avec les acteurs civils afghans et étrangers. Elles ont aussi fait preuve d'un total mépris pour les sensibilités culturelles afghanes. La dégradation générale de la sécurité, a ensuite remis en avant l'ISAF qui est désormais engagée directement dans l'effort militaire. Les dégâts collatéraux provoqués par cette intervention militaire étrangère ont alors comme on le sait, contribué à aliéner la population rurale afghane.

Des forces étrangères ne peuvent répondre durablement à ce besoin de sécurité et d'administration locale

L'action que je qualifie de « *militaro développementale* » a eu pour objectif de précisément répondre au vide sécuritaire et aux besoins de reconstruction les plus urgents lorsque les premiers problèmes sont apparus en ce domaine. Elle a reposé pour l'essentiel sur la mise en place de « Provincial Reconstruction Teams » ou PRTs. Ces structures, d'une part assurent une présence militaire sur le terrain destinée à protéger l'action des agences de développement. D'autre part elles conduisent directement de petites actions de développement financées par les budgets militaires. La mise en place de ces PRTs (il y a actuellement 25 PRTs dirigés par 13 pays différents) a donné lieu à de vigoureux débats et de vives critiques de la part des ONGs présentes sur le terrain. Celles-ci craignaient d'abord qu'on ne les confonde avec ces unités militaires et que leur neutralité à laquelle elles sont à juste titre très attachées, n'en soit affectée, avec le risque additionnel que leur personnel ne se fasse cibler par l'insurrection. Elles critiquaient ensuite le caractère non pérenne et non « approprié » par les populations des actions de développement conduites par des militaires, dont l'expertise en ce domaine est naturellement limitée. Ces critiques sont compréhensibles. Mais il n'y a pas non plus de bonne solution pour conduire des actions de développement dans un milieu non sécurisé. L'expérience a d'ailleurs montré que l'affirmation pourtant très claire de leur neutralité par les ONGs ne les a pas protégé d'attaques délibérées¹².

Au total, contrairement à ce que peuvent laisser croire les déclarations officielles, le bilan général de ce programme apparaît finalement très décevant, au point que lorsque l'on interroge en privé certains responsables des grandes agences d'aide à Kaboul, ces derniers considèrent que ces programmes devraient être radicalement réorientés, voire arrêtés dans les zones où l'insurrection n'est pas encore devenue un problème trop grave. Mais ces opérations se poursuivent aussi pour des raisons qui relèvent de la politique de communication des pays impliqués (que montrer d'autre aux visiteurs de marque ... ?). La déception provient peut-être moins d'une erreur radicale de concept que de modalités d'exécution insuffisamment définies, d'un lancement trop tardif, de moyens longtemps très insuffisants et surtout de méthodes de travail qui ont conduit ces PRTs à se pérenniser et se substituer aux autorités locales défaillantes alors qu'ils auraient dû constituer une solution transitoire. Les erreurs relatives à ce type d'approche, dont la mise en oeuvre est envisagée

¹² C'est ainsi que 5 employés de MSF furent abattus en 2004 par un commandant local qui selon l'enquête ultérieure, voulait juste affirmer son pouvoir sur la région face au chef de la police du district. Cet assassinat et l'absence de réaction du gouvernement ont provoqué l'arrêt des activités de MSF et la mise au chômage de ses 1400 employés locaux. En 2008 les ONGs ont eu plus de trente employés tués et une centaine d'enlevés....

sous d'autres cieux, sont suffisamment nombreuses pour que je procède à un bref inventaire ;

L'expérience décevante des « Provincial Reconstruction Teams »

En ce qui concerne les modalités d'exécution, *la première critique* que l'on peut faire à ce programme est son manque de cohérence et *in fine* son « amateurisme »¹³. Manque de cohérence car chaque contingent allié a conçu et exécuté son propre programme sans beaucoup se soucier de ce que faisaient les autres détachements. Il y a ainsi en matière de PRTs une approche britannique, une allemande, une américaine, et au total pratiquement 13 approches différentes. Bien qu'il n'y ait pas de PRT français, il y a dans la vallée de Kapitsa une approche française alliant sécurisation et actions de développement qui relève depuis peu d'une philosophie assez proche. Certes des expérimentations étaient nécessaires pour mettre au point les démarches les plus efficaces en ce domaine novateur. Mais le cloisonnement n'a pas permis de partager ces expériences pour dégager une véritable doctrine commune aux diverses forces de l'ISAF.

Les conséquences de ce manque de doctrine et le caractère expérimental des approches ont été aggravées par la rotation rapide (en général tous les 6 mois) des unités militaires. Chaque responsables de PRT, bien qu'initialement très inexpérimenté en ce domaine, a conduit sa propre approche, largement à son idée, mettant l'accent tantôt sur l'action militaire, tantôt sur l'action civile de développement, tantôt sur un souci de protection de ses forces le conduisant à une logique de bunkerisation. Même au niveau des actions de sécurisation il n'y a guère de possibilité de cohérence puisque les divers contingents sont soumis à des règles d'engagement différentes, les forces allemandes par exemple n'étant pratiquement pas autorisées à faire usage de la force sauf pour se défendre elles-mêmes.

Enfin ces opérations confiaient à des militaires, peu au fait de questions de développement, des responsabilités auxquelles ils étaient et sont mal préparés. Il manquait et il manque toujours dans la plupart des PRTs des équipes techniques civiles structurées, disposant d'ingénieurs des travaux ruraux, de spécialistes de travaux publics, d'anthropologues et de gestionnaires de marchés et de projets, capables de préparer des actions de développement bien adaptées, susceptibles d'être ensuite gérées par les bénéficiaires. Cette critique doit toutefois être nuancée au fur et à mesure que certains PRTs, particulièrement chez les Canadiens, les Britanniques et surtout les Américains depuis l'arrivée de Petraeus, s'étoffent en recrutant des équipes civiles solides et que sur la base d'une analyse des erreurs passées, se définit une doctrine. Le « civilian surge » mis en oeuvre par l'administration Obama permet également de doter correctement les PRTs américains en personnel technique, encore que les volontaires ne se bousculent pas.

La *deuxième critique* est que ce programme est bien sûr intervenu beaucoup trop tard. C'est dès le début de 2002 qu'il aurait fallu couvrir littéralement le pays de PRTs. Or ils ne se sont mis en place que très progressivement à partir de 2004 -2005 et ne couvrent encore que partiellement le pays en 2010. Enfin le développement de l'insécurité provoque l'interruption de leurs actions de développement en certaines régions où leur personnel est pratiquement confiné dans les centres urbains.

Troisième critique, ces PRTs ont pendant trop longtemps été dotés de moyens financiers très insuffisants¹⁴ alors que l'aide américaine était largement gaspillée en grands contrats.

¹³ Voir à ce propos l'analyse très lucide « « A Mean to What Ends ? Why PRTs are Peripheral to the Bigger Political Challenges in Afghanistan » Barbara J. Stapleton » Journal of Military and Strategic Studies, Fall 2007.

¹⁴ Pour l'année 2004, le budget consacré aux actions de développement des PRT américains n'était que de 52 millions de dollars pour un budget d'aide US global autorisé de plus de 2 milliards de dollar.!

Certes depuis 2007 les PRT américains, britanniques et canadiens sont désormais correctement dotés au plan financier. Mais ce n'est pas le cas des PRTs des autres nations engagées. Au total, l'intervention des PRTs est survenue trop tard avec de trop petits moyens. Or dans ce type de contexte, le temps perdu ne se rattrape pas.

Quatrième critique, ces PRTs ne pouvaient, de par leur nature, répondre à l'ensemble des demandes des populations pour une meilleure gouvernance à l'échelon local. Les plaintes constantes concernant l'absence de justice, les exactions de la police, la corruption des chefs de districts, étaient et sont ignorées. Les militaires occidentaux, d'ailleurs peu informés de ces problèmes, ne peuvent s'impliquer dans leur résolution dès lors qu'un embryon d'administration locale s'est mis en place. Ce point est clairement reconnu dans le rapport du Général Mc Chrystal, mais on peut se demander comment y remédier. Cette situation contraste singulièrement avec la surveillance exercée par la hiérarchie des principaux groupes talibans sur le comportement de l'administration parallèle qu'ils mettent en place ; cette surveillance les conduit à retirer les responsables trop corrompus ou se conduisant comme des criminels¹⁵.

Une *cinquième critique* souligne que l'action de ces PRTs, tout comme l'action d'une bonne partie des principaux donateurs, s'est inscrite hors de tout contrôle et de toute coordination avec les institutions afghanes. Elle s'est développée en dehors des procédures budgétaires locales qui se mettaient en place, sans concertation sur les priorités régionales telles qu'elles peuvent être définies par les autorités locales. Face à la défaillance fréquente des institutions afghanes, les PRTs s'y sont substitués et ce faisant ont contribué à les affaiblir davantage.

Au total nous voyons que les PRTs, *qui auraient dû n'être qu'un palliatif très provisoire*, le temps que se construisent sur 2 à 3 ans des institutions afghanes capables et que se mettent en route les programmes de l'aide internationale, se sont transformés en un mécanisme permanent. Étant donné la faiblesse des progrès en matière de développement institutionnel dans les campagnes, on voit même mal comment ils peuvent se retirer sans que beaucoup de leurs réalisations ne s'effondrent. La mission des PRTs, qui est en fait restée imprécise, aurait dû privilégier le soutien aux institutions afghanes en création, en particulier la police et la justice locale que les pays occidentaux n'auraient pas dû hésiter à soutenir et financer. Les PRTs auraient en particulier dû appuyer techniquement et apporter leurs financements aux instances provinciales en voie d'installation : les comités de développement provinciaux et surtout les conseils de développement villageois (Community Development Councils) mis en place par le ministère de la reconstruction rurale. En ignorant largement ces institutions, l'approche suivie a contribué à les marginaliser. Encore une fois ces défauts sont en train d'être corrigés, mais le temps perdu ne se rattrape que difficilement, et la faiblesse des institutions afghanes sur le terrain reste dramatique.

La construction d'institutions de sécurité et d'administration nationales modernes est incontournable

Dès que la décision d'intervenir en Afghanistan a été prise, c'est à dire à la mi septembre 2001, l'administration américaine aurait dû examiner sérieusement le problème de l'administration du pays pendant la période de transition entre l'expulsion des Talibans et la mise en place effective d'un nouveau pouvoir. Les autorités américaines avaient, rappelons-le, soigneusement planifié l'administration de l'Allemagne et du Japon en 1945 ; ils avaient même planifié l'administration de la France en 1944 à la grande fureur du Général de Gaulle.... Une telle analyse aurait fait apparaître cinq constats : 1) Une fois les Talibans chassés du pouvoir, il était indispensable d'assurer les besoins d'administration locale dans les zones rurales. 2) Comme dans tous les pays fragiles sortant de conflit, la demande de sécurité et d'administration locale allait certainement constituer la première demande d'une

¹⁵ Voir à ce propos la remarquable étude : « The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan », Gilles Dorronsoro, Carnegie Endowment, 2009.

population traumatisée par plus de 20 ans de guerres et d'exactions. 3) Cette demande de sécurité et d'administration locale allait exiger au plus vite la constitution d'une police, d'une armée, d'une justice de proximité, d'une administration territoriale et d'un ministère de la reconstruction rurale. 4) Les délais pour la création de telles institutions étant au minimum d'environ 3 ans, un système provisoire de type PRT allait devoir être mis en place de *toute urgence* pour pallier les plus graves carences et allait exiger la mobilisation de moyens militaires et civils conséquents. 5) Mais ce système d'administration provisoire devrait ensuite veiller à conforter les institutions en cours de création puis à s'auto-dissoudre et en aucun cas à s'y substituer.

En ce début 2011, presque 10 ans après la chute du régime Taliban, si l'on passe en revue, la situation des institutions de l'Etat Afghan contribuant à la sécurité des personnes et à l'administration locale, institutions qui auraient dû être opérationnelles en 2005/2006, le bilan est calamiteux. On se demande d'ailleurs où, en dehors des marges et commissions de sous-traitance des sociétés impliquées, sont passés les 25 milliards qui ont été en théorie consacrés à ces tâches. De toutes ces institutions indispensables à la présence d'un l'Etat Afghan en zone rurale, seul le Ministère de la Reconstruction Rurale et du Développement (MRRD) a effectivement été mis en place sur financements d'aide classique. En moins de 3 ans ce ministère construit et dirigé par un ministre alliant charisme et capacité managériale, Hanif Atmar, fonctionnait comme une institution moderne, efficace, et a effectivement couvert le pays. Mais son activité est sous-financée, en particulier le remarquable programme qu'il a créé, le « National Solidarity Program », qui apporte de petites subventions à plus de 17 000 communautés villageoises.

Pourtant ce programme est particulièrement important. En effet, outre ses apports financiers hélas fort modestes, il permet un début de structuration du milieu villageois sur des bases modernes et la mise en place d'une démocratie à la base par la constitution de comités de développement gérant ces dotations. Le fait que cette institution fonctionne remarquablement bien¹⁶ *prouve que la construction d'institutions de type moderne, dans des délais brefs, était parfaitement possible.* Un appareil d'Etat Afghan structuré, y compris à un niveau très décentralisé, aurait ainsi techniquement pu être opérationnel en 2005 / 2006, précisément au moment où le chaos sécuritaire commençait à encourager le retour des Talibans. Mais encore cet objectif aurait-il dû être clairement fixé et partagé par la communauté internationale et les responsables politiques afghans. Or, faute d'ailleurs d'alternative puisque aucune force internationale n'était disponible, tant la CIA qui fut un acteur majeur au cours des années 2002 – 2004, que le Président Karzaï, ont alors fait le choix politique d'une alliance avec les chef de guerre et les « commandants » locaux, alliance qui est parfaitement incompatible avec la construction d'une administration de type moderne. Le reste de la communauté internationale n'a pas pu ou voulu réagir.

Personne n'a voulu s'engager sur le long terme pour financer une armée à la hauteur des défis

Outre le Ministère de la Reconstruction Rurale et du Développement, deux autres institutions de type moderne, le Ministère des Finances et la Banque Centrale se sont également mises en place rapidement comme je l'explique plus avant, sous l'impulsion d'Ashraf Ghani, un autre ministre particulièrement énergique, qui a bénéficié pour cela d'un fort appui de l'USAID. Enfin l'armée nationale (ANA) et la Direction Nationale de la Sécurité (NDS) qui est l'institution de renseignement ont également été bâties comme des institutions modernes. La Direction Nationale de la Sécurité a ainsi été mise en place par un responsable énergique, Amrullah Saleh, ancien protégé du commandant Massoud, qui a staffé ce service de

¹⁶ De même comme nous le verrons ultérieurement, que le Ministère des Finances, la Banque Centrale et la Direction Nationale de la Sécurité, qui ont été également mis en place à la même époque. Mais il faut noter qu'en ce qui concerne le MRRD, les récents changements survenus à sa tête semblent avoir plutôt affaibli cette institution.

renseignement en recrutant du personnel sur la base du mérite. Cette direction a en particulier très régulièrement publié des analyses d'une grande lucidité sur la situation. Une armée afghane assez bien structurée s'est également construite avec un très fort appui américain ; mais sa taille est longtemps restée totalement inadaptée aux enjeux. Les premières années, les forces de certains chefs de guerre, comme celles du « général » Fahim, (par ailleurs alors ministre de la défense¹⁷) ou du « général » Dostom étaient numériquement plus nombreuses et mieux équipées y compris en armement lourd. Cette armée s'est ainsi lentement constituée à partir de 2004, sous l'impulsion du nouveau ministre de la défense Mr Wardak. Mais elle a été initialement dimensionnée sur la base d'une trentaine de milliers d'hommes à cause des contraintes budgétaires de l'Etat afghan, car ni les Etats-Unis ni aucun donateur ne souhaitait prendre d'engagement sur le long terme pour la financer.

Le soutien américain a été même en ce domaine inégal et limité¹⁸. En 2005 Rumsfeld a refusé la demande de Wardak de porter cette armée à 70 000 hommes¹⁹. Les Etats-Unis ont même un moment demandé au budget afghan de prendre son coût en charge, ce qui a provoqué une panique au ministère des finances où je me trouvais alors en mission. Les effectifs sont actuellement officiellement d'environ 120 000 hommes mais en réalité l'effectif réel opérationnel est inférieur. Les plans sont actuellement de porter le plus rapidement possible les effectifs à 240 000 hommes dans le contexte de la nouvelle stratégie américaine. Mais après tout ce temps perdu, on peut évidemment s'interroger sur le réalisme de cette montée en puissance dans ces délais. Le moral des militaires est en effet affecté par la dégradation sécuritaire générale, les rumeurs de désengagement américain, les menaces des Talibans à l'égard de leurs familles qui font que peu de Patchoun se portent désormais volontaires et que l'armée perd son rôle de creuset interethnique. Au total, ce sont les armées occidentales de l'ISAF qui ont dû supporter la quasi-totalité de l'effort militaire, au fur et à mesure de la pénétration des Talibans. Ce faisant elles se sont transformées progressivement, aux yeux de la population en une armée d'occupation, bombardant et fouillant les maisons. Lorsque l'on sait qu'un GI américain en Afghanistan coûte environ 250 000 dollars par an contre environ 5000 dollars pour un soldat afghan, on se dit que ce refus par la communauté internationale d'accepter dès le départ de financer sur le long terme la constitution d'une armée adaptée à la taille et aux besoins de sécurité du pays a au minimum procédé d'un mauvais calcul coût - bénéfice.

3) Une stratégie claire d'intervention de la communauté internationale est indispensable

Nous commençons en fait à percevoir à travers ces premiers exemples que l'activité de la communauté internationale dans un pays comme l'Afghanistan, (mais la situation bien que beaucoup moins grave est assez proche en RDC), ne répond guère à une vision stratégique claire sous l'autorité d'un chef d'orchestre bien identifié²⁰. D'abord, la concertation entre civils et militaires est très réduite, les militaires « pacifiant » ou « faisant la guerre », et les civils n'osant se mêler de construction institutionnelle dans des domaines régaliens qui ne sont

¹⁷ Et co-listier du Président Karzaï lors des élections présidentielles de 2009 !

¹⁸ Après le départ en 2003 du général Eikenberry initialement chargé de la coordination de l'appui US à l'armée ce sont des généraux d'aviation américains totalement incompetents en ce domaine qui ont pris le relai.

¹⁹ Au même moment, alors que les Talibans mettaient en place dans le sud du pays les premiers éléments de leur infrastructure politique, Rumsfeld transférait encore un millier de soldats américains vers l'Irak....

²⁰ Pour une analyse plus détaillée de ces questions voir: « The Seven Capital Sins of the International Community in Afghanistan, What Went Wrong in the Security Development Nexus and What should be the Lessons for US Foreign Assistance" Serge Michailof, The German Marshall Fund of the United States, Nov 2008.

pas de leur compétence habituelle. Il n'y a pas en fait entre eux d'objectifs communs clairs, puisque les uns, du moins jusqu'à l'arrivée de la nouvelle administration américaine, s'occupent de tuer ou capturer les « rebelles » et les autres de lutter contre la pauvreté.

Mais au-delà de ce problème épineux de concertation civilo-militaire et de l'absence de vision stratégique globale, intégrant aspects sécuritaires et développement, se pose aussi à l'évidence un singulier problème de vision stratégique et de pilotage dans les domaines purement liés au développement. Que constate-t-on en effet concrètement ? D'abord, contrairement à une opinion courante, l'aide est efficace quand elle concentre son action et la coordonne correctement dans des domaines précis. Ce n'est pas un hasard si aujourd'hui plus de 7 millions d'enfants afghans vont à l'école, et si les progrès en matière de santé publique commencent à se faire sentir. Ce n'est pas non plus un hasard si l'aide gérée par le fonds fiduciaire mis en place par un groupe de donateurs et géré par la Banque Mondiale (l'« Afghan Reconstruction Trust Fund » ou ARTF), ceci selon des procédures afghanes rénovées, donne des résultats très satisfaisants en de multiples domaines. Mais l'aide est un bien rare qui doit être utilisé dans un souci d'économies de moyens en veillant à cibler les secteurs et les zones où elle est susceptible d'avoir un impact maximal en fonction des objectifs visés. Or, si des efforts louables ont donné des résultats encourageants dans les domaines de l'éducation et de la santé, l'absence de pilotage stratégique global des ressources de l'aide internationale saute aux yeux. En effet, ni sa répartition par secteur, ni sa répartition géographique ne semblent répondre aux priorités qui paraissent les plus évidentes.

La répartition des responsabilités entre pays de la coalition s'est révélée un désastre

Dans le cadre de la reconstruction du pays, un système de répartition des responsabilités entre pays donateurs avait été arrêté. Mais cette répartition s'était faite sans que les pays concernés mesurent aucunement l'ampleur de la tâche qu'ils assumaient. Ainsi le redressement de la justice en Afghanistan a été confié à l'Italie. On se demande ce qu'a pu faire l'aide italienne car la justice est un désastre d'incompétence et de corruption. La mise en place d'une justice de proximité, qui aurait parfaitement pu s'appuyer sur les codes traditionnels, n'a pas reçu l'attention internationale qui était indispensable. Mais c'est surtout la police qui est dans un état catastrophique²¹ et pose un problème dramatique. C'est l'Allemagne qui avait accueilli la conférence de Bonn en 2001, qui devait assurer la remise en ordre de la police. Or cette police est couramment considérée comme le principal racketteur du pays et l'un des principaux acteurs du trafic de drogue.

L'ensemble de la communauté internationale est ici gravement coupable. La division des responsabilités entre membres de la coalition occidentale s'est avérée catastrophique. L'Allemagne, mesurant mal l'ampleur du problème, s'est bornée à fournir un peu de formation et d'assistance technique à un corps qu'il fallait totalement reconstruire, en commençant par purger la quasi-totalité tant de son encadrement supérieur que celui du Ministère de l'Intérieur dont elle dépend. A partir de 2004, face à la montée des plaintes sur le comportement de la police et la faiblesse de l'appui allemand, les Etats Unis ont commencé à se préoccuper du problème. Mais en fait il n'existe pas aux Etats-Unis de force de gendarmerie ou de police fédérale susceptible d'apporter ce type d'appui institutionnel. Les américains ont donc sous traité cette tâche d'appui à une société privée de sécurité (Dyncorp) n'ayant aucune expérience sérieuse en matière de développement institutionnel dans un pays tel que l'Afghanistan et dont le souci a été de remplir un contrat d'assistance technique dont les objectifs étaient définis en « outputs » (nombre de policiers formés) et non en résultats concrets... Différentes administrations US se sont enfin disputées la tutelle de cette opération. Rumsfeld n'a pas soutenu en 2004 le ministre de l'intérieur Jalali qui demandait le « nettoyage du gouvernement, du ministère de l'intérieur et de

²¹ Le rapport de l' « Economist intelligence unit » d'octobre 2008 écrit : « The state of the police is abysmal... »

l'administration » face à un Président Karzaï soucieux de ne pas mettre en péril ses alliances avec les chefs de guerre et les « commandants » locaux²². Ce n'est qu'en 2008, six ans trop tard, et sous la pression internationale que ce travail de nettoyage des écuries d'Augias a enfin été engagé. Mais le limogeage du ministre Hanif Atmar qui avait entrepris cette tâche d'une difficulté exceptionnelle aussi tard dans le processus de reconstruction ainsi que le manque de volonté politique au plus haut niveau laissent sceptique sur les chances de mener désormais cette tâche à bien. Les nouveaux appuis extérieurs, comme celui qu'apporte maintenant la gendarmerie française, seront peut être utiles. Mais encore une fois des années précieuses ont été perdues.

L'administration territoriale d'une extrême faiblesse se heurte aux mafias et aux « hommes forts »

Enfin l'administration territoriale a souffert du manque de moyens financiers et humains, de la désorganisation et corruption du ministère de l'intérieur dont elle dépendait et du népotisme qui déterminait le choix de ses responsables. Elle n'a été partiellement reprise en main qu'en 2007, lorsqu'elle fut extraite du ministère de l'intérieur et confiée à un responsable sérieux. Mais le choix des responsables locaux est encore loin de se fonder sur des critères de compétence²³ et ses moyens humains et matériels sont d'une faiblesse extrême. En fait, maintenant que certains PRTs se sont correctement structurés, leur action se heurte à la dégradation de la sécurité, à la faiblesse toujours dramatique des institutions régaliennes afghanes à l'exception principalement de l'armée et du Ministère des Finances²⁴, à la corruption de certains cadres de l'administration locale, et au rôle néfaste toujours joué au niveau local par les « hommes forts ». Ces derniers sont les anciens chefs de guerre, des narco trafiquants ou les fameux « commandants », chefs de bandes plus ou moins mafieuses avec lesquels le pouvoir actuel passe des alliances opportunistes.

Au niveau local, beaucoup sont simplement de petits voyous qui terrorisent et rançonnent la population comme les fameux « émirs » algériens des années 93 à 98. Au sommet, certains sont de vrais seigneurs de la guerre, « parrains » alliant tradition et modernisme dans le meilleur style de Francis Ford Coppola. Je me souviendrai toujours de l'accueil royal que m'a ainsi réservé Mohamed Atta, d'ailleurs nommé gouverneur dans son fief du Nord, deux téléphones satellitaires et un micro-ordinateur à portée de main, et de notre départ pour déjeuner dans sa résidence/palais dans une colonne de Mercedes 4x4 aux vitres fumées et de pick ups remplis d'hommes en armes. Je n'ai pas eu le mauvais goût, vu la qualité du repas, de lui demander si c'était son salaire de gouverneur qui lui assurait ce train de vie... Ainsi que le résume de façon terrible Ariane Quentier dans un livre de témoignage remarquable²⁵, « en décidant de bombarder par en haut tout en déléguant les opérations militaires en bas à des intermédiaires afghans, en refusant de déployer des troupes, en armant les seigneurs de la guerre tout en incitant les agences chargées de la lutte anti drogue à lever le pied, les Etats-Unis ont joué avec le feu, péché par excès de confiance... Ils ont aussi donné un signal terrible au nouvel Afghanistan en accordant leur confiance à des individus peu recommandables »

L'expérience internationale permet de définir des ratios courants pour la sécurisation d'un pays confronté à un fort risque de résurgence de guerre civile, ce qui était manifestement le cas de l'Afghanistan fin 2001. Ce ratio est de l'ordre de 1 agent de sécurité (policier, militaire ou milicien) pour 50 habitants, ce qui conduit à des besoins de l'ordre de 600 000 hommes pour un pays comme l'Afghanistan²⁶. Il est bien évident que sauf découverte pétrolière,

²² Ce refus a conduit le ministre Jalali à démissionner et partir en exil aux Etats-Unis en 2005.

²³ Des rumeurs sur la mise aux enchères des postes de chefs de districts abondent à Kaboul....

²⁴ Sachant que des changements d'hommes à la tête du MRRD ont sérieusement affaibli ce ministère.

²⁵ « Afghanistan, au Cœur du Chaos » Ariane Quentier, Denoël, 2009.

²⁶ Ce chiffre correspond d'ailleurs aux effectifs atteints rapidement par l'armée et la police algérienne lors de la guerre civile qui a commencé en 1993, la population algérienne étant du même ordre de

jamais le budget Afghan ne permettra d'entretenir de tels effectifs. Mais le refus par la communauté internationale de confronter à temps ce type de problème et la nécessité de prendre en charge la constitution d'un appareil sécuritaire et d'administration locale adapté au contexte, explique largement la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Certes dans le cadre de sa nouvelle politique afghane, l'administration Obama et le général Petraeus ont redécouvert ces réalités en fin 2009, tout comme l'administration Nixon l'avait découvert au Vietnam après l'offensive du Tet de 1968. Mais politiquement, compte tenu de la lassitude des opinions, il manque les 4 à 5 ans nécessaires à la construction de ces institutions, alors que les Talibans sont entre - temps devenus une force politique dotée d'une capacité de nuisance telle que l'issue est désormais bien douteuse.

Notons qu'aujourd'hui, le même aveuglement de la communauté internationale est à l'œuvre en RDC. La stabilité de ce pays est avant toute chose menacée par l'indiscipline et la désorganisation complète de son armée, celle-ci ayant été constituée par l'agrégation de milices multiples et de bandes de pillards dont il s'agissait, en les intégrant ainsi, de réduire leur nocivité intrinsèque. Plutôt que de financer in extenso et former de toute urgence une force de gendarmerie et une armée congolaise disciplinée moderne, cette même communauté internationale préfère continuer à financer à grand prix les 16 000 mercenaires²⁷ démotivés de la MONUC, la force des Nations Unies, dont la discipline et l'ardeur au combat sont si médiocres qu'ils ont été incapables de ramener l'ordre au Kivu. Faute de ressources et par lassitude, la communauté internationale va réduire la taille de la MONUC et peut être la retirer sans que le problème de la discipline et de l'efficacité de l'armée et de la police congolaise ait été réglé. La même analyse devrait aujourd'hui conduire la communauté internationale en RDC qui se focalise toujours sur la lutte contre la pauvreté et tout particulièrement les secteurs sociaux, à réviser radicalement l'ordre de ses priorités. Ici aussi, la construction d'une armée et d'une gendarmerie modernes, d'une justice honnête, sans compter bien sûr un réseau routier dans un pays dont 10 des 11 capitales provinciales ne sont reliées que par avion à la capitale, devraient passer avant tout autre chose. Mais les donateurs dans ces pays ont-ils une stratégie ou sont ils « coincés » par de tels faisceaux de contraintes que leurs mains sont liées ?

4) Il faut, dans les pays fragiles, un « pilote » aux commandes de l'aide internationale

Dans les pays fragiles il faut quand même dénoncer l'absence de pilote aux commandes de l'aide internationale. Cette absence de pilotage stratégique de l'aide se manifeste tout d'abord par un manque grave de cohérence dans les affectations des ressources d'aide.

Examinons d'abord *la répartition sectorielle*: La population afghane est à 70 % rurale mais sur la quinzaine de milliards de dollars effectivement décaissés à fin 2007, seuls environ 500 millions l'avaient été dans le secteur agricole. Le Général Petraeus que j'interpellais à ce sujet lors d'une conférence qu'il a faite à Sciences Po fin 2010 a reconnu le problème. Il m'a assuré que les dépenses d'aide civile dans les zones rurales afghanes dépassaient désormais 800 millions de dollars par an. Mais encore une fois, que de temps perdu ! On peut certes se dire que pour développer l'agriculture dans un pays comme l'Afghanistan, (mais c'est tout aussi vrai en RDC), la première mesure à prendre avant de mettre trop d'argent dans le soutien à la production est de développer et entretenir un réseau de routes rurales, car l'isolement du monde rural est un problème

grandeur que la population afghane. Notons que les concours du FMI accordés dans le cadre d'un programme de redressement macro économique puis les recettes pétrolières ont aidé à financer cet effort militaire algérien. Ces effectifs correspondent aussi à ceux des services de sécurité irakiens actuels.

²⁷ Notons que ce sont les pays fournisseurs de troupes et non les malheureux soldats qui empochent les sommes rondellettes payées par les NU.

aussi grave que le problème de la sécurité. Mais, si les donateurs en Afghanistan ont effectivement à coup de milliards, reconstruit le réseau routier principal stratégique initialement établi par les soviétiques dans les années 50 et 60, les routes rurales ont été jusqu'à tout récemment très largement oubliées. Ainsi sur les 50 000 Km de routes rurales qui seraient en gros nécessaires pour relier l'ensemble des villages aux capitales provinciales, seuls 9000 Km avaient été construits ou réhabilités à fin 2007.

Au rythme actuel de construction/réhabilitation et de destruction par manque d'entretien, un calcul rapide fait par la Banque Mondiale laissait penser en 2008 qu'un siècle serait nécessaire pour relier l'ensemble des villages aux capitales provinciales. Actuellement les militaires font un gros effort de construction de routes rurales. Mais les critères de choix sont liés aux considérations militaires et non économiques ; en outre aucun mécanisme sérieux de maintenance n'est mis en place...Au total l'isolement du monde rural afghan reste toujours dramatique, car les vallées isolées ne peuvent tirer partie des bénéfices provenant d'une progressive mise en route des services sociaux de base en éducation et santé. Cet isolement ne leur permet pas non plus de participer à la reprise de l'économie nationale et de s'intégrer dans les circuits d'échange, ni de bénéficier de la reprise du commerce de transit. Il y a toutefois une exception, c'est l'économie de l'opium. Seule la haute valeur de l'opium rapporté à son poids permet en effet de se passer de routes et de se contenter de bourricots²⁸.

Il n'y a aucune cohérence dans l'allocation des ressources

Au-delà de l'absence d'investissements massifs dans la période 2002/2007 dans la construction de routes rurales, une même absence d'effort massif dans la réhabilitation et l'extension des réseaux d'irrigation est tout aussi dramatique. Ces réseaux ont en effet été gravement endommagés par les destructions des soviétiques lors de leur politique de terre brûlée, et par le manque d'entretien depuis 20 ans. Le résultat est que nombre de vallées afghanes sont confrontées à un véritable drame malthusien. La démographie naturelle déjà galopante s'est trouvée aggravée par le retour d'une bonne part des 5 millions de personnes réfugiées au Pakistan. Cette population rurale se heurte au manque de terres et à leur faible potentiel, faute d'investissements en irrigation et de routes pour amener des intrants et évacuer les surplus. Les jeunes ne peuvent trouver d'emploi sur place. Ils sont condamnés à aller s'entasser en ville où ils vont grossir la masse des chômeurs urbains, ou à participer aux réseaux de l'économie de la drogue, ou encore à rejoindre l'insurrection qui offre des salaires attrayants. Les plus âgés doivent bien cultiver le pavot qui seul leur assure un minimum de ressources monétaires et leur garantit de pouvoir ainsi acheter des céréales en cas de pénurie alimentaire²⁹. Ainsi que le remarquait récemment un chef de tribu afghan cité dans le New York Times : « La grande majorité des Talibans dans ma région sont de jeunes hommes qui ont besoin d'emplois. Il nous faut juste leur donner du travail ; si nous pouvons les mettre au travail nous affaiblirons les Talibans »³⁰

Un autre exemple d'incohérence grave dans la répartition sectorielle de l'aide internationale est le sous-investissement dans le secteur de l'énergie. Après l'agriculture, l'électricité est, on le sait, l'une des bases de tout développement économique. Or que constate-t-on ? Neuf ans après la chute du régime taliban, l'essentiel de l'Afghanistan est toujours plongé dans le noir. Même à Kaboul, le ministre de l'énergie, Ismail Khan, un grand seigneur de guerre (qui de facto contrôle toujours la région d'Hérat), n'a pu honorer sa promesse d'assurer 8 heures d'électricité par jour pour la période du

²⁸ Voir "Afghanistan: Economic Incentives and Development Initiatives to Reduce Opium Production" C Ward, D Mansfield, P Oldham. William Byrd, World Bank/ DFID, Feb 2008.

²⁹ Voir à ce propos l'étude: "Immediate Priority Needs of Vulnerable Farmers engaged in Opium Poppy Cultivation", Urgence Réhabilitation Développement (URD), Janvier 2008.

³⁰ Hajji Fazul Rahim, cité par le New York Times, le 28 novembre 2009.

Ramadan de 2008. Il a fallu attendre 2010 pour que Kaboul soit enfin alimentée. Comment espérer attirer des investisseurs sans électricité ? Et comment démontrer le sérieux de l'engagement occidental à aider ce pays si les quartiers pauvres de Kaboul restent plongés dans le noir tous les soirs à 19 heures ? Quel symbole d'échec !

Qu'en est il enfin de la *répartition géographique* ? Cette répartition obéit semble-t-il à deux logiques. D'une part, l'aide est très concentrée sur Kaboul où, sur l'année fiscale afghane 2007/2008, elle atteignait le montant exceptionnel de 600 dollars par habitant. D'autre part elle suit les zones de combat. Cette même année, elle atteignait 450 dollars par habitant dans les provinces de Nimroz et Helmand durement touchées par des combats, où à la demande pressante des armées engagées sur le terrain, elle tentait de gagner les « cœurs et les esprits ». Dans les provinces calmes, elle reste minime, avec par exemple environ 50 dollars par habitant à cette époque dans le Wardak alors encore paisible. Cet argent est ainsi largement gaspillé dans des zones où les combats empêchent tout développement réel ; mais cette politique ne permet pas de reconstruire les régions calmes. En l'occurrence la région « calme » du Wardack a depuis basculé dans l'insurrection. Beaucoup de villageois remarquent qu'en fait c'est l'insurrection qui semble amener l'aide...

Enfin dernière critique : *L'essentiel de l'aide court-circuite les autorités afghanes*. Le problème n'est certes pas simple. Les milliards de dollars qui circulent lentement dans les tuyaux de l'aide internationale nous rappellent la contrainte essentielle qu'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*, les méthodes américaines de contrats passés sans appel d'offre, à la hussarde, avec des entreprises à même de faire exécuter les projets dans les meilleurs délais peut se comprendre. Cela coûte très cher, la transparence en souffre, mais finalement les réalisations, par exemple des grandes routes, sont là. Les Chinois font d'ailleurs de même.

Mais les inconvénients de cette approche sont considérables. On ne peut guère l'utiliser que pour de gros travaux d'infrastructures et nous avons noté les surcoûts liés à cette pratique. Le plus grave est qu'aucune compétence institutionnelle locale n'est créée, notamment pour assurer la pérennité des réalisations. Qui par exemple assurera les travaux d'entretien et sur quelles ressources ? Enfin, les autorités locales sont totalement court-circuitées et assistent impuissantes au passage des engins de chantier. Cette approche à la hussarde est bien évidemment totalement inadaptée pour réaliser un programme de routes rurales ou pour réaliser un programme d'irrigation décentralisé, actions qui demandent des milliers de petites études techniques de détail et des centaines de milliers d'heures de palabres avec les villageois. Seules des institutions locales, initialement appuyées par des ONGs, peuvent conduire de telles opérations.

Il faut un « patron » pour tenter de diriger une aide qui se comporte comme un « troupeau de chats »

Au niveau de l'aide internationale, ni le dévouement, ni les talents individuels n'ont manqué. Le pire est que les travaux analytiques de qualité pour aider à la décision n'ont pas non plus manqué, et ce n'est donc pas faute d'information que les bonnes décisions n'ont pas été prises³¹ ! Le manque de logique dans cette répartition sectorielle et géographique de l'aide provient de l'absence totale de pilotage stratégique. Le problème est à la fois institutionnel et politique. Il est clair que ce pilotage devrait être assuré par un

³¹ Voir "Responding to Afghanistan's Development Challenges", William Byrd, World Bank, 2007.

haut responsable du gouvernement afghan. Mais de façon générale, peu de gouvernements de pays dits fragiles ont la capacité technique et encore moins l'autorité nécessaire pour imposer une discipline et une stratégie cohérente aux donateurs. Dans un pays aussi affaibli que l'Afghanistan, cette tâche était d'autant plus difficile que l'architecture gouvernementale (absence de Premier ministre et faiblesse des services de la Présidence) ne facilitait pas les choses.

Il est vrai que le premier Ministre des Finances, Ashraf Ghani, qui était parfaitement capable de gérer l'aide internationale de façon cohérente, a tenté d'assurer son pilotage. Mais il ne disposait d'aucun mandat clair pour ce faire, et il s'est fait de nombreux ennemis en tentant d'assurer cette coordination. Son départ en 2004 a laissé l'aide internationale à la dérive. Certes des équipes de consultants ont préparé de si nombreux documents de stratégie que l'on en perd le compte. Mais il s'agissait d'exercices formels destinés aux conférences de donateurs (Londres en 2006, Paris en 2008) et il est à cet égard attristant de constater que la bible en ce domaine « l'Afghan National Development Strategy », très inspirée de l'approche DSRP, comporte une quarantaine de priorités et constitue surtout un catalogue qui veille à utiliser à profusion le vocabulaire attendu par les donateurs. Il a fallu attendre la conférence des donateurs qui s'est tenue à Kaboul en 2010 pour enfin disposer d'un document de stratégie réduisant les ambitions à un nombre plus réaliste de 10 priorités.

Dans ces conditions, les principes des conférences de Paris de 2005 et d'Accra de 2008 sur l'efficacité de l'aide sont largement inopérants. L'aide doit en fait se piloter elle-même. Mais lorsque l'aide mobilise des acteurs puissants comme le Département de la Défense américain, l'USAID, l'OTAN, la Banque Mondiale, la Banque Asiatique de Développement, etc, les mécanismes de coordination classiques ne permettent pas de définir et imposer des priorités respectées par tous. Il n'y a pas de chef de file qui puisse s'affirmer. Même si les Nations Unies peuvent avoir une certaine légitimité pour ce faire, et si son bras qu'est le PNUD tente régulièrement de s'arroger un leadership en ce domaine, cette institution n'a pas la capacité technique pour ce faire et manque de crédibilité. Or les Etats-Unis qui auraient exceptionnellement pu assumer cette responsabilité étaient quand à eux aux abonnés absents du fait de leur mobilisation sur l'Irak.

Dans ces conditions, les institutions d'aide se comportent largement comme des consommateurs dans un supermarché. Les documents de stratégie nationaux dressent de longues listes de besoins. Les donateurs choisissent parmi cette longue liste ce qui correspond le mieux aux souhaits de leurs mandants et des groupes de pression auxquels ils sont soumis. Ce sont leurs contraintes institutionnelles et non les besoins manifestement les plus urgents du pays qui déterminent leur action. Leur cadre conceptuel étant toujours les Objectifs du Millénaire et leur but la lutte contre la pauvreté, ils se focalisent sur les secteurs sociaux de l'éducation et de la santé, oubliant au passage l'urgence absolue que constituent les routes rurales qui n'intéressent personne, la réhabilitation des réseaux d'irrigation, sujet affreusement compliqué, l'énergie, secteur « pollué » par la présence d'un grand chef de guerre maffieux à sa tête, sans parler des besoins de restructuration de la justice, du ministère de l'intérieur, de l'administration territoriale etc. Ces domaines sont certes compliqués. Mais ils ne sont insurmontables que si chaque donateur tente de les aborder isolément, sans avoir en particulier le courage politique de poser le problème de l'incompétence dramatique et de la corruption de certains responsables. Finalement, chaque donateur fait ce qu'il veut, et de l'expression même d'un ambassadeur présent à Kaboul, « l'aide internationale y est aussi difficile à diriger qu'un troupeau de chats » !

Rappelons enfin que les aides se sont aussi désintéressées de certains secteurs car elles ont dû procéder à des arbitrages. En effet, sur les environ 15 milliards de dollars qui ont été effectivement décaissés entre 2002 et la mi 2007, si l'on retranche les marges

éhontées de certaines sociétés qui ont géré une bonne part de l'aide américaine, et les dépenses d'assistance technique, il n'est sans doute resté que moins d'une dizaine de milliards de dollars pour faire face aux besoins d'un pays de la taille de la France, où absolument tout était à reconstruire. Contrairement à ce que l'on peut penser, c'est bien peu. C'est en tout cas bien peu face aux milliards de dollars dépensés pour les opérations militaires. Un autre équilibre aurait été justifié !

Au total cette incapacité dramatique de l'aide internationale en Afghanistan à mettre en place un système de pilotage stratégique de son action impose désormais des réformes drastiques, tant certes en Afghanistan encore qu'il soit maintenant bien tard, que surtout pour les interventions à venir dans d'autres géographies difficiles. Lorsque les capacités de l'Etat aidé sont particulièrement faibles, il faut à l'évidence un pilote et une stratégie claire qui s'imposent à tous les donateurs. En fait le premier ambassadeur américain Zalmay Khalilzad, d'origine afghane, était sans doute apte par son autorité et sa connaissance du pays à exercer ce type de responsabilité. Mais l'administration Bush l'envoya comme ambassadeur à Bagdad dès que la situation sécuritaire s'effondra en Irak en 2005, montrant clairement où se situaient les priorités américaines. En 2007, les Britanniques avaient fait le constat de la désorganisation de l'effort d'aide occidental en Afghanistan et avaient proposé que l'ancien haut représentant des Nations Unies en Bosnie, Lord Asdown, un ancien militaire à forte personnalité, assure cette coordination de l'aide tant militaire que civile. Le président Karzaï avait alors refusé, percevant Lord Ashdown comme un gouverneur colonial que l'on tentait de lui imposer. On comprend la sensibilité du sujet.

Pourtant, manifestement, le besoin d'un coordinateur de haut niveau disposant de l'autorité nécessaire s'impose. A priori seul un haut représentant du secrétaire général des Nations Unies peut avoir la légitimité pour assurer une telle coordination. Mais il lui faudrait, pour imposer son autorité, outre une forte personnalité, le consensus des donateurs qui n'est pour l'instant nullement acquis sur le principe, ainsi qu'une équipe technique très solide pour l'appuyer, équipe que vraisemblablement seule la Banque Mondiale pourrait aisément mobiliser. L'opérationnalisation d'un tel duopole entre le haut représentant du Secrétaire Général des Nations Unies et une équipe technique de la Banque Mondiale semble incontournable dans ce type de situation, comme j'ai eu l'occasion de le proposer au Président de la Banque Mondiale M. Robert Zoellick et à son équipe de direction. J'avoue être sidéré qu'une telle solution n'ait pu s'imposer en Afghanistan³². Le haut représentant du Secrétaire Général des Nations Unies devrait lui-même rendre compte aux hauts représentants des divers pays impliqués dans cet appui (les anciens « messieurs Hollbrooke et Lellouche ») en s'inspirant du modèle mis en place par l'administration Obama et initialement par le Président Sarkozy..

La simple présence d'un tel coordinateur doté de pouvoirs effectifs forcerait certainement l'administration locale à s'organiser pour prendre progressivement ce rôle clé de pilotage d'une aide apportant la totalité de l'investissement public et l'essentiel des dépenses de fonctionnement de l'Etat. Un tel travail de coordination « musclée » supposerait l'affectation de l'essentiel des financements internationaux d'aide à des instruments budgétaires tels que l'« Afghan Reconstruction Trust Fund » déjà cité ce qui implique bien sur, comme ce fut le cas en Afghanistan grâce à Ashraf Ghani, un assainissement des circuits de dépenses publiques. Pour l'aide projet, il serait possible de s'appuyer sur des outils incitatifs, tels des fonds fiduciaires multilatéraux permettant d'abonder les financements des divers donateurs qui respecteraient effectivement les priorités établies³³.

³² En fait compte tenu de la dégradation de la situation, personne ne veut probablement désormais assumer de responsabilités....

³³ Ainsi un projet figurant sur les priorités établies conjointement et financé par une aide quelconque pourrait voir son financement abondé par une dotation provenant du trust fund multilatéral.

5) Il faut remettre en cause le cadre conceptuel offert par les objectifs du millénaire qui se révèle inadapté à ce type de contexte

La démarche que je viens d'esquisser impliquerait en premier lieu la préparation d'une stratégie commune à l'ensemble des donateurs et la définition de priorités conjointes qui devraient être bien sur négociées avec les autorités locales. Ce type de démarche les obligerait par là - même à bien préciser leurs priorités réelles, au lieu de se contenter de listes à la Prévert. Or actuellement, chaque donateur prépare isolément sa propre stratégie dans un cadre conceptuel toujours déterminé par les Objectifs du Millénaire et la logique de lutte contre la pauvreté des DSRP. Or on se rend compte que cet objectif ne peut être, dans un pays comme l'Afghanistan, que la résultante de l'atteinte de l'objectif beaucoup plus immédiat qu'est la reconstruction d'un appareil d'Etat. L'idéologie qui, depuis les objectifs du millénaire, assimile l'aide à une œuvre charitable, a singulièrement obscurci le jugement des donateurs en Afghanistan alors qu'une approche fondée sur la réalpolitik - *face à un Etat failli il faut en premier lieu reconstruire un appareil d'Etat* - aurait été beaucoup plus justifiée.

Notons qu'en République Démocratique du Congo, la Banque Mondiale a précisément préparé en 2007, conjointement avec les autres bailleurs, en particulier l'Union Européenne et les institutions des Nations Unies, une stratégie commune d'aide à laquelle se sont progressivement associés presque tous les donateurs. Cet exercice est donc parfaitement possible et interpelle nécessairement les autorités locales qui doivent s'organiser en conséquence pour y répondre. Mais en RDC, la Banque Mondiale n'a pu jouer que le rôle d'honnête médiateur entre des donateurs, dont les objectifs étaient toujours déterminés en fonction de leurs propres préférences et non en fonction des besoins objectifs du pays. Au final cet exercice, utile par les discussions qu'il a permis entre donateurs et entre les donateurs et le gouvernement, n'a pas pu se traduire par l'imposition d'une véritable discipline capable d'orienter les flux d'aide vers les secteurs oubliés des bailleurs, en particulier dans le domaine des infrastructures routières. Cette incapacité des donateurs à s'extraire du cadre conceptuel des Objectifs du Millénaire et pour cela de leurs secteurs désormais favorisés que sont la santé et l'éducation, a ouvert dans ce pays une voie royale aux financiers chinois pour proposer des financements routiers massifs (et très onéreux !) qui ont un temps mis en péril tant le programme de soutien et de réforme alors en cours de négociation avec le FMI que l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative de réduction de dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

6) Il faut également remettre en cause les approches privilégiant le court terme, qui conduisent de facto à la création d'administrations parallèles

Nous venons de constater que l'absence d'objectifs communs et de pilotage stratégique de l'aide, conduit à sa dispersion dans des domaines qui ne répondent pas aux priorités les plus évidentes. Hormis l'absence de pilotage stratégique de l'aide, ses modes d'intervention traditionnels contribuent également à son inefficacité dans les pays très fragiles. Nous savons en effet que dans ces pays, les dysfonctionnements des institutions locales et leur corruption sont au cœur de l'inefficacité des politiques publiques et donc de l'aide internationale. Or dans les pays faillis comme l'Afghanistan, ce problème devient d'autant plus fondamental que non seulement les institutions ont disparu mais le personnel qualifié a lui aussi disparu.

Dans un contexte de grave pénurie de personnel qualifié, les donateurs, qu'il s'agisse des agences multilatérales et bilatérales ou des ONGs, ont donc procédé en Afghanistan comme ils ont coutume de le faire dans ce type de situation: ils ont mis en place ce que

l'on appelle des « structures de projet »³⁴. Pour chaque projet dont ils assurent le financement, ils ont ainsi recruté le rare personnel technique afghan qu'ils ont souvent trouvé en exil au Pakistan ou en Iran. En l'absence de contraintes budgétaires, confrontés à la pénurie de ces cadres, les salaires qu'ils payent ont rapidement grimpé et se sont finalement calqués sur les grilles des agences des Nations Unies (d'ailleurs devenues l'un des premiers employeurs du pays). L'ampleur des financements d'aide a fait que s'est ainsi mise en place à partir de 2003 / 2004, une véritable administration parallèle financée par les bailleurs. Cette administration parallèle (les Afghans parlent du « second civil service ») emploie environ 120 000 personnes, gère des centaines, voire des milliers d'opérations diverses quand on prend en compte les projets des ONGs. En Afghanistan, les défauts de ce système qui sont visibles dans tous les pays fragiles, sont devenus exceptionnels. Les différences salariales entre cette administration de projet financée par l'aide et l'administration publique qui tente de se mettre en place sont au minimum de l'ordre de 1 à 8 et atteignent des écarts de 1 à 40. Des responsables techniques de projet qui gagneraient 150 dollars par mois dans l'administration publique sont ainsi couramment payés de 800 à 6 000 dollars par les donateurs.

Les inconvénients de cette approche sont considérables : non seulement l'administration et les services de l'Etat ont du mal à se construire mais ce système contribue à vider l'administration publique de ses capacités humaines résiduelles ou de celles que l'on tente de former. En effet dès que le personnel technique est formé, il fuit vers cette administration parallèle pour bénéficier de ses salaires exceptionnels. Or les structures de projet ne sont pas pérennes. Elles 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 destruction de capacité. Rien de durable ne s'y construit. Faute d'alternative, la coordination de l'aide et la définition des politiques sectorielles, qui relèvent des responsabilités des administrations centrales, doivent elles aussi être confiées à des structures de projet payées par les donateurs. Quand on remonte la chaîne hiérarchique on s'aperçoit que beaucoup de hauts responsables afghans, même au niveau ministériel, font eux - même partie de telles structures de projet pour bénéficier des salaires correspondants. Le système est instable et ne peut perdurer que si l'aide internationale accepte de payer.

7) Construire des institutions et finalement des Etats modernes est une condition nécessaire pour construire des paix durables

Dans la plupart des administrations centrales, où il y a quand même un minimum de travail indispensable à réaliser, les responsables n'ont pas de personnel technique afghan disponible et le plus simple pour eux est finalement de faire appel à une assistance technique qui est pour eux un bien gratuit pour suppléer au manque de personnel local compétent. L'aide paye ainsi couramment, compte tenu des marges des sociétés internationales de consultants et des frais de sécurité, 30 à 40 000 dollars le mois, des experts chargés de travaux que certes ne peuvent faire des cadres locaux payés 100 dollars, mais qui seraient mieux assurés par des cadres afghans payés de 500 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 vis-à-vis des autorités afghanes est incertaine car sa carrière dépend des sociétés internationales de consultants qui l'emploient.

³⁴ En Anglais « Project Implementation Units ou PIUs », terme que l'on retrouve systématiquement dans les documents techniques des donateurs.

Cette assistance technique pose désormais un double problème : un problème financier car son coût de l'ordre de 500 millions de dollars par an³⁵ représente plus de deux fois le montant des salaires de la fonction publique ; un problème 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 savent comment s'en passer. Ce problème, devenu critique en Afghanistan, n'est nullement propre à ce pays. En RDC les responsables gouvernementaux se heurtent aujourd'hui au même problème pour constituer les équipes techniques dont ils ont un urgent besoin. J'ai été appelé il y a peu de temps par le gouvernement du Cambodge confronté au même type de contrainte... Ce qui aujourd'hui contribue à me consterner est que ces questions ne sont pas nouvelles, que ce type de problème se posait déjà en Afrique dans les années 70 et 80 et que des solutions concrètes pour pallier à ces défauts avaient déjà été proposées au début des années 90³⁶.

L'exemple de la reconstruction du Ministère des Finances montre clairement comment procéder. L'importance de la reconstruction de l'appareil d'Etat n'avait initialement échappé ni aux autorités afghanes ni à certains bailleurs. Mr Ashraf Ghani qui fut ministre des finances au début des années 2000 a 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 qui ont été 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. Limogé en 2004 car il a manifestement gêné de nombreux acteurs, son action de construction institutionnelle a néanmoins pour l'essentiel résisté au temps. Le système reste certes 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 3 à 4 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'Etat sérieux ne serait pas dans la situation dramatique où il se trouve aujourd'hui.

Au total il faut donc :

- définir clairement les missions de l'institution et ses objectifs,
- sélectionner soigneusement une petite équipe de cadres dirigeants de qualité
- 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 fond 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 ONGs soigneusement encadrées.

³⁵ "Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan, discussion paper for the Afghan Development Forum", Serge Michailof, World Bank, April 2007

³⁶ "Rethinking technical Cooperation", Elliot Berg, UNDP, 1993.

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.

Les conditions précédemment citées ne sont remplies que dans les quelques institutions de type modernes qui se sont créées depuis 2003 que j'ai déjà citées: Le Ministère de la Reconstruction Rurale qui fut un modèle du genre, l'armée nationale, la Direction Nationale de la Sécurité, le Ministère des Finances, la Banque Centrale, et progressivement les Ministères de l'Education Nationale et de la Santé. Le drame afghan provient de ce que les autres institutions clés pour la reconstruction d'un appareil d'Etat, en particulier la Justice, la police et l'administration territoriale sont restées des administrations classiques d'état failli, régies par le népotisme et la corruption.

8) Cette tâche de reconstruction d'un appareil d'Etat moderne est techniquement complexe. Mais les vraies difficultés sont de nature politique

Au plan technique la reconstruction d'un appareil d'Etat moderne pose un premier problème qui est celui de l'insuffisance des salaires dans le secteur public, produit classique de successions de crises budgétaires et/ou d'années d'inflation.

Une solution pourrait consister à tenter d'augmenter rapidement les salaires dans l'administration. Mais en Afghanistan, la faiblesse de la pression fiscale dans un pays qui a paradoxalement toujours vécu de sa rente géopolitique³⁷ ne permet pas de dégager les marges fiscales nécessaires. Le gouvernement, comme dans la plupart des pays fragiles, dépend en ce domaine du bon vouloir des donateurs qui répugnent à tout engagement à long terme pourtant incontournable en ce domaine. Une hausse trop rapide des salaires nourrirait aussi une inflation significative déjà provoquée par l'injection de volumes d'aide importants selon le modèle du « syndrome hollandais ». Mais surtout, si la hausse des salaires est incontournable pour attirer et retenir des cadres et du personnel technique 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'Etat 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'Etat 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, d'organisation et d'intégrité.

Une réforme globale de l'administration publique est incontournable

Il faut donc en fait engager une *réforme globale de l'administration publique* afin de reconstruire l'appareil d'Etat. Cette tâche est très ambitieuse et ardue car il faut la conduire rapidement et à grande échelle. Elle est aussi politiquement difficile. A cet égard un programme d'ampleur insuffisante et de conception fragile a été mis en place en Afghanistan dès 2004, le « Priority Reform and Restructuring Program » (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 précisément de faciliter la mise en place d'une administration moderne grâce à la sélection de cadres sur la seule base du mérite. Cette

³⁷ Versée par les Britanniques au XIX^{ème}, par les Soviétiques et les Américains de 1945 aux années 70, puis les Soviétiques seuls jusqu'en 1990, le Pakistan pendant la période des Talibans, les Américains et l'aide internationale depuis 2002....

institution, édiflée 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 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.

Mais cette démarche originale s'est rapidement enlisée sous le poids de multiples facteurs : L'inéquité des salaires au sein d'une même institution entre « départements PRR et non PRR » a renforcé la démotivation dans les départements non bénéficiaires et provoqué des tensions ingérables. Le soutien technique et financier des bailleurs est resté trop timide³⁸. 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. Le comité de sélection au sein de l'IARCSC a multiplié lors des premières années les erreurs dans ses choix. Enfin et surtout, hormis un petit projet pilote, le programme n'a pas été étendu à l'administration territoriale qui aurait dû en être le premier bénéficiaire.

Face aux critiques, le gouvernement a choisi la fuite en avant, étendant en 2005 le PRR à tous les ministères et tous les départements. Mais le manque de ressources a bien sûr bloqué l'expérience qui ne concerne actuellement que 31 000 fonctionnaires sur un total de 350 000. Notons pour éviter toute ambiguïté que le coût des surplus salariaux d'un tel programme de réforme n'aurait bien sûr représenté qu'une fraction du coût annuel de l'assistance technique. L'approche s'est alors focalisée sur une révision générale de la grille salariale de la fonction publique et un reclassement du personnel, le « Pay and Grading ». Or cette approche s'est elle aussi enlisée dans les difficultés de financement et ne concerne que 16 000 fonctionnaires.

Depuis lors, les donateurs ayant enfin pris conscience de l'importance de ce problème salarial, des programmes analogues ont proliféré et offrent des compléments salariaux et des contrats de consultant à des fonctionnaires, dans un contexte qui est devenu parfaitement chaotique. J'ai ainsi noté 9 différents programmes offrant des sursalaires atteignant jusqu'à 12 000 dollars (pour l'entourage du Président...). Au total un nombre indéterminé de fonctionnaires et consultants locaux bénéficient de ces différents programmes financés par différentes aides. Le manque de coordination entre donateurs a bien sûr conduit à des incohérences, et les différences salariales qui en résultent nourrissent jalousies et frustrations. Rappelons que ces programmes ne règlent pas le problème de l'efficacité globale de l'appareil d'Etat faute de traiter les 5 autres points déjà évoqués. 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.

Les responsables afghans et la communauté internationale ont eu sous les yeux un *modèle* de reconstruction administrative *qui marche*³⁹. Mais il manquait et il manque toujours pour le faire fonctionner, une volonté et un vrai leadership du côté afghan. Il s'agit en premier lieu d'une décision politique pour sortir des alliances opportunistes avec ceux que l'on appelle les « power brokers », les « hommes forts », anciens chefs de

³⁸ 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. Trop tard encore...

³⁹ Ou malheureusement plutôt qui a marché, car les changements récents de responsables semblent avoir affaibli sérieusement l'institution. Mais ceci ne remet pas en cause la méthode. .

guerre, chefs de clan, narco - trafiquants et mafiosi, pour construire un Etat moderne⁴⁰. Sur la base d'un tel choix politique qui ne peut guère être imposé de l'extérieur, il aurait suffi d'une centaine de responsables capables qui, aux postes clés, auraient fait la différence et auraient bousculé les inévitables blocages et pesanteurs.

Certes sous la contrainte de la guerre, quelques leaders de ce type ont été nommés à des postes importants. Il faudrait maintenant transformer cet essai qui reste bien timide. Il manque toujours aussi du côté des bailleurs qui ont en outre maintenant largement perdu la foi, une réelle volonté de sortir du « business as usual », pour laisser de côté le souci d'affichage politique dont nous sommes coutumiers, et 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*⁴¹... En fait l'Afghanistan pouvait entre 2002 et 2005 faire le choix de la modernisation de son Etat. Le régime Karzai et ses conseillers occidentaux ont finalement refusé cette modernisation. Ce choix malheureux ayant été fait, le pays est retourné à ses démons.

Les problèmes les plus complexes étant de nature politique, le fameux « contrat »⁴² entre les bailleurs et le régime Karzai aurait dû être plus simple mais autrement contraignant

Chacun pressent bien que dans ces conditions, envoyer quelques dizaines de milliers de soldats de plus comme l'a décidé le Président Obama ou mobiliser quelques milliards de dollars d'aide supplémentaires en partie fictifs ou largement gaspillés, ne résout nullement les problèmes. Il faudrait maintenant prendre les décisions difficiles. Le vrai contrat entre la communauté internationale et le président Karzai aurait dû être infiniment plus exigeant que celui présenté lors des précédentes conférences de Londres et Paris. Ce « compact » aurait dû se résumer en 2 paragraphes :

- *L'aide doit traiter prioritairement et de toute urgence du problème de la reconstruction de l'appareil d'Etat afghan. Il faut pour cela, à la tête des institutions clé, une centaine de responsables afghans ayant les nécessaires qualités d'intégrité, de leadership et d'organisation. L'alliance actuelle du régime avec les seigneurs de la guerre honnis impliqués dans les narco trafics devra être remise en cause.*
- *La communauté internationale doit pouvoir apporter quelques dizaines de milliards de dollars supplémentaires d'aide. Mais ces derniers devraient être assortis d'une stratégie claire d'utilisation et mis en œuvre sous l'autorité d'un « patron » dans le cadre d'une réelle discipline.*

Les termes de ce « contrat » auraient certainement été jugés trop contraignants par le régime Karzai. Mais si les décisions difficiles ne peuvent être prises, où allons- nous ? ne faut il pas alors limiter ses pertes, laisser un Etat failli à sa faillite et tenter de négocier au plus vite une sortie honorable avec les services spéciaux pakistanais et les Talibans, pour éviter au moins que Ben Laden ne se réinstalle en fanfare à Kandahar...

⁴⁰ Voir à ce propos la violente charge de l'un des meilleurs experts américains sur l'Afghanistan, sur la nécessité de mettre un terme au pouvoir et à l'impunité de ces « Power Brokers » : « Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy » Barnett R Rubin, Council on Foreign Relations. March 2006.

⁴¹ Voir à ce propos: «Sortir du Piège Afghan », Serge Michailof, Commentaire N0 126, été 2009.

⁴² «Compact» en Anglais.

Désintéret des bailleurs et logiques politiques se cumulent pour ne pas traiter ces questions

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

Au-delà du casse-tête posé par l'existence de deux administrations parallèles, l'administration de l'Etat et celle des structures de projets financées par les bailleurs, administrations ayant des structures salariales incompatibles, les cinq conditions précédemment citées ne sont remplies que dans les quelques institutions de type modernes qui se sont créées depuis 2003 et que j'ai déjà citées. Le drame afghan provient de ce que les autres institutions clés pour la reconstruction d'un appareil d'Etat, en particulier la Justice, la police et l'administration territoriale sont restées des administrations classiques d'état failli, régies par le népotisme et la corruption.

Pourquoi en est-il ainsi ? En fait pour trois raisons : 1) le désintéret des bailleurs comme nous venons de le voir, faute de stratégie cohérente et de pilotage stratégique malgré la disponibilité de travaux analytiques de qualité⁴³. 2) La résistance des structures de pouvoir traditionnelles, sachant qu'en Afghanistan, comme dans la plupart des Etats fragiles, les institutions étatiques sont réparties dans une logique de distribution de butin afin de consolider le processus d'alliances politiques. 3) Les alliances politiques encouragées par l'administration Bush sur lesquelles s'est fondé le pouvoir du Président Karzaï.

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 dans la plupart des institutions, des ministres de formation parfois rudimentaire, gèrent à l'aveugle des institutions dont les missions sont floues, l'organisation défailante, les procédures internes inexistantes et le personnel d'encadrement choisi sur des critères 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, comme nous l'avons vu, quelques institutions afghanes ont réussi à s'organiser, 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 ont été mis en place de façon trop limitée et avec trop peu de moyens.

Les conditions politiques de l'époque, du moins jusqu'aux élections présidentielles de 2004, 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. Le nombre de dirigeants ayant l'autorité et l'expérience pour piloter un tel processus était aussi certainement limité. Mais au moins les donateurs auraient-ils dû définir une stratégie claire en ce

⁴³ L'étude correspondante est complète et remarquable. Elle correspond à l'équivalent de plusieurs années de travail d'experts : « Afghanistan, Building an Effective State, Priorities for Public Administration Reform », World Bank 2008.

domaine, la proposer au Président Karzai, dégager le milliard de dollars nécessaire pour reconstruire l'appareil d'Etat 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 ».

9) La construction durable de la démocratie implique certainement une approche « Bottom up »

Je voudrais enfin évoquer un sujet qui sort de mon domaine direct d'expertise et qui dépasse largement le cadre afghan, mais qui ne peut être passé sous silence, il s'agit du modèle démocratique que la communauté internationale impose maintenant systématiquement à ces pays sortant de conflit et de la légitimité des pouvoirs correspondants. J'ai déjà fait part de mon scepticisme⁴⁴ à l'égard du caractère « apaisant » d'un processus démocratique « top down » qui se limite à des élections présidentielles et législatives imposées par la communauté internationale à des structures sociales qui n'y sont pas préparées. En fait, si cette approche permet sans doute de sortir d'une impasse politique lors d'une première élection, les choses risquent fort de se gâter lors du renouvellement des élections 5 ou 6 ans plus tard, lorsque l'équipe au pouvoir qui s'est accaparé les rentes associées à sa position refuse évidemment d'envisager de céder sa place⁴⁵. Les calamiteuses élections présidentielles de la fin 2009 en Afghanistan, tout comme les élections législatives de 2010 ont mis en évidence ce type de problème, qui a en outre conduit à une dangereuse scission au sein de l'alliance politique conclue en 2001 entre l'ancienne Alliance du Nord et certains éléments pachtounes. Ainsi que le remarque un expert bien connu de l'Afghanistan, « Le processus politique est corrompu. La seule façon d'obtenir un siège à la table n'est désormais pas de tenter de se faire élire mais de prendre les armes »⁴⁶.

Ces questions sont en général mal comprises de la communauté internationale qui croit naïvement que la démocratie calme automatiquement le jeu politique, et persiste à imposer de telles structures démocratiques selon une approche top down avec des calendriers beaucoup trop serrés⁴⁷. L'organisation des élections législatives de 2005 en Afghanistan a été gravement défailante ; la commission électorale a en effet contrairement à son mandat et aux accords conclus à Bonn en 2001, validé systématiquement les candidatures des « grands commandants » conservant des milices armées, y compris celles d'anciens criminels de guerre. Le parlement afghan qui certes comporte des personnalités remarquables, dont des femmes au courage et aux talents exceptionnels, est ainsi pour une bonne part, composé de mafiosi et de chefs de gangs qui ont acheté leurs votes et par là même une immunité qu'ils se sont dépêché de renforcer par le vote d'une loi d'amnistie. Nous avons là une caricature de parlement qui pèse désormais sur les destinées du pays.

Il n'y a bien sûr pas de solution miracle en ce domaine ; mais sans doute faut-il ne pas hésiter à prendre du temps sous administration provisoire onusienne ou autre, avant de précipiter des élections nationales. Le but doit être de faciliter la recherche de compromis politiques permettant de mettre en place des mécanismes de contrôle ainsi que des contre-pouvoirs, afin d'éviter les phénomènes d'accaparement du pouvoir et des rentes par le vainqueur des élections. Le système du « winner takes all » est une recette pour des lendemains qui déchantent. Il faut surtout prendre le temps de construire une

⁴⁴ Voir « Notre maison Brûle au Sud », déjà cité.

⁴⁵ Le cas de la Côte d'Ivoire étant le dernier exemple caricatural...

⁴⁶ "Afghanistan's 2009 elections", William Maley (Asia Pacific College of Diplomacy), Afghanistan info No 65, octobre 2009.

⁴⁷ Ariane Quentier dans son ouvrage déjà cité « Afghanistan, au cœur du chaos », rappelle que le scrutin afghan était avant tout un enjeu de politique intérieure américaine « organisé pour les américains » comme le note Younus Quanooni, opposant historique de Karzaï.

démocratie à la base, là où elle est le plus urgemment ressentie et demandée par les populations. Celles-ci, dans tous ces Etats « faillis », souffrent en effet soit de l'absence d'Etat, soit de ses exactions, soit des exactions des « hommes forts » locaux. La soif de démocratie à la base y est donc immense.

Un chantier de réforme constitutionnelle s'impose certainement en Afghanistan, pour permettre la mise en place de mécanismes de contrôle et de rééquilibrage des pouvoirs. Mais en parallèle il sera certainement essentiel de construire, *si c'est encore possible*, une véritable démocratie à la base en partant probablement des conseils de développement villageois (Community Development Councils) ou de structures analogues, et en donnant un contenu réel aux diverses instances provinciales créées sur le papier et aujourd'hui sans ressources ni autorité. Il s'agit d'un chantier ambitieux qui doit faire passer cet Etat centralisé afghan qui n'existe que sur le papier, vers une forme plus décentralisée. Cette approche visant à la construction de la démocratie à la base selon un processus « Bottom up » correspond d'ailleurs à la vision de Hanif Atmar qui s'était fait « contrer » par le Président Karzai lorsqu'il avait tenté de pousser cette idée. Contrairement à une opinion courante, ce type d'approche peut se mettre en place assez rapidement dans la foulée d'un programme de fonds de développement local tel que le « National Solidarity Program ». Mais, ici encore, sans doute est-il trop tard en Afghanistan ? C'est certainement malheureusement le cas dans le sud et l'est du pays. L'année 2011 nous dira s'il est aussi trop tard pour le nord et l'ouest du pays.

Il est clair que les autorités afghanes et la communauté internationale sont maintenant le dos au mur. Interrogeant en 2008 mon chauffeur à Kaboul - un ancien cadre de l'administration qui avait quitté son emploi public qui ne lui permettait même pas de payer son loyer - ce dernier me fit cette remarque terrible : « au fond, dans les campagnes, c'est mieux avec les Talibans qui sont honnêtes au moins, et en ville, c'était mieux avec les communistes qui étaient moins corrompus ».

10) Une remise à plat des approches de la communauté internationale s'impose dans ces pays

Ce diagnostic sans complaisance de ce qu'il faut bien appeler l'échec de l'aide internationale en Afghanistan, offre en contrepoint non pas un modèle, qui serait valable en tout lieu et en tous temps, mais des *grands principes que l'aide internationale devra respecter* pour gérer les nouveaux défis posés par les besoins de reconstruction de ces pays.

a) Il faut plus de ressources, et pas seulement des promesses ou des gesticulations médiatiques, et cela très rapidement.

Sur ce plan, la dizaine de milliards de dollars d'aide effective décaissés en Afghanistan pour la reconstruction du pays de 2002 à 2007, s'est révélée très insuffisante. Il est évident que le rapport entre dépenses militaires et dépenses civiles aurait dû être mieux équilibré. Nous avons aussi noté l'importance de la qualité de cette aide, qui ne doit pas se perdre en cascades de marges de sous-traitants. Des montants importants doivent être disponibles rapidement, ce qui pose d'épineux problèmes en cas d'arriérés vis-à-vis des grands bailleurs internationaux. Ces montants importants doivent être mis à disposition sur une longue durée, ce qui contredit les principes classiques de « performance based aid » qui font que les enveloppes exceptionnelles mobilisées pour les pays sortant de conflit se réduisent rapidement au bout de quelques années, précisément au moment où les capacités locales commencent à se mettre en place.

b) Les objectifs que doit se fixer la communauté internationale doivent être soigneusement clarifiés.

À cet égard, les objectifs charitables issus des Objectifs du Millénaire et des DSRP, qui servent de cadre à l'action des agences de développement, sont inadaptes dans ce type de situation. Il apparaît clairement que des objectifs de *restauration rapide de la sécurité des personnes et d'amélioration de la gouvernance au niveau local* s'imposent comme des priorités. Or des forces étrangères ne peuvent répondre durablement à ce type de besoins. En fait, *la reconstruction ou la construction ex nihilo de l'appareil régalien de l'Etat est fondamentale et cet objectif doit mobiliser une part importante de l'effort de la communauté internationale*. L'armée, la police, l'administration territoriale, la justice locale, le Ministère des Finances et les autres institutions financières doivent en priorité être redressées. Les autres institutions étatiques, en particulier celles qui permettent de faciliter la relance de l'économie (travaux publics, énergie, agriculture, irrigation), doivent également suivre le plus rapidement possible. En somme, la reconstruction globale de l'appareil d'Etat et la réforme de l'administration publique doivent constituer des priorités ; or cette reconstruction exige des efforts soutenus sur une longue durée et *parfois la prise en charge du coût du fonctionnement de ces institutions par la communauté internationale*.

c) L'action internationale doit être plus sérieusement coordonnée :

A et égard, les grands principes, certes très louables, pour la coordination de l'aide, définis lors des conférences de Paris et Accra sur l'efficacité de l'aide en 2005 et 2008 sont peu opérationnels et presque naïfs dans ces environnements. Le problème de qui dirige et qui peut diriger l'aide doit être clarifié. J'ai eu l'occasion de faire ici quelques propositions concrètes qui pour l'instant sont refusées par les principales agences d'aide et qui impliqueraient pour être mises en œuvre une décision politique prise à haut niveau. C'est un sujet qui devrait être mis sur la table du G 20. Les ressources de l'aide doivent en effet impérativement être gérées avec une vision stratégique. Or nous savons que dans les pays fragiles et à plus forte raison dans les pays sortant de conflit la capacité des institutions locales à effectuer ce pilotage stratégique est extrêmement faible, au moins durant les premières années. La question de « qui peut assurer ce pilotage stratégique ? » reste non résolue et - nous le retrouvons aujourd'hui par exemple à Haïti - soulève même des passions. L'expérience prouve que les grands bailleurs ne parviennent pas à se coordonner au-delà des déclarations de principe et se livrent au contraire à des querelles de pouvoir et de préséances. Les institutions des Nations Unies, qui telles le PNUD auraient la légitimité pour assurer la coordination de l'aide, n'en ont pas les capacités. L'imposition de « mandats » des Nations Unies n'est plus dans l'air du temps, de même que la mise en place de quasi gouverneurs expatriés... Il n'y a certes pas de réponse simple à cette question qui est néanmoins au cœur de l'efficacité de l'aide dans ces situations. Ma suggestion est de commencer par la préparation conjointe entre les grands bailleurs, de stratégies d'intervention conjointes et de procéder à cet exercice assez rapidement (dans la première année de la reprise des interventions de l'aide). Il importe en tout état de cause de construire au plus vite les capacités locales de pilotage de l'aide, ce qui peut impliquer des modifications dans l'architecture gouvernementale, des renforcements de capacité exigeant des innovations au plan salarial et une volonté politique locale. Le respect de la discipline indispensable pour cette coordination stratégique de l'aide exige aussi l'assainissement prioritaire de la chaîne des dépenses publiques, la généralisation de trust funds multi - bailleurs et la mise au point d'outils spécifiques tels des fonds d'abondement financés par les grands bailleurs.

d) La stratégie d'aide doit assurer un équilibre entre les opérations d'urgence susceptibles de délivrer rapidement des résultats visibles (les fameux dividendes de la paix) et des actions de moyen long terme dont la finalité doit être de construire des institutions viables de type moderne dans les secteurs clés.

Il y a en ce domaine une contradiction fondamentale entre les approches projets classiques dont l'efficacité à court terme repose sur des équipes projets (les fameux PIUs) payées à des salaires élevés et la nécessité de reconstruire des institutions durables sur des bases salariales qui seront budgétairement supportables par les finances publiques locales. Ceci milite pour le lancement rapidement de réformes globales de la fonction publique portant sur les modalités de recrutement, de rémunération et de gestion des fonctionnaires et le rôle des délégations de services publics dans certains secteurs clés comme l'éducation, la santé, les travaux publics et le développement local (où les ONGs et certaines entreprises privées peuvent jouer un rôle crucial). Mais ces réformes, ne nous leurrions pas, sont techniquement difficiles, exigent la mobilisation de ressources sur le long terme - ce à quoi répugnent les donateurs - et surtout heurtent de plein fouet tant les habitudes de népotisme que la logique de redistribution politique des dépouilles du pouvoir, qui est particulièrement prégnante dans les situations de post conflit.

e) L'assistance technique dans ce type de situation doit être elle aussi gérée de manière stratégique.

Cette assistance technique ne doit plus être saupoudrée au petit hasard en fonction des urgences ponctuelles. Elle représente des montants financiers considérables, environ 30% de l'APD dans certaines circonstances. Elle n'aura de réelle efficacité - comme le soulignait déjà Elliot Berg il y a près de vingt ans⁴⁸ - que si elle s'insère dans des stratégies de constructions institutionnelles cohérentes.

f) L'appui apporté par la communauté internationale à la reconstruction de l'appareil d'Etat pose le problème de la légitimité du régime ainsi soutenu et des limites de la démocratie dans ce type de contexte.

Si la tenue d'élections générales sous le contrôle d'observateurs internationaux est sans doute incontournable, on en mesure maintenant clairement les limites. Paul Collier, dans un ouvrage récent ⁴⁹, décrit par le menu les caricatures de démocraties qui se mettent couramment en place dans les pays fragiles sortant de conflit et rappelle si besoin, qu'une démocratie qui (i) se limite à des élections périodiques, (ii) ne permet pas l'alternance, (iii) conduit à un accaparement de la totalité du pouvoir politique et économique par le vainqueur, (iv) dont la logique est très largement ethnique, conduit in fine à un accroissement des tensions politiques et non à leur apaisement. On peut dans certains cas où il est manifeste que l'équipe au pouvoir utilisera tous les artifices à sa disposition - ils sont nombreux - pour se maintenir coûte que coûte au pouvoir, s'interroger sur la pertinence de certaines élections. Lorsqu'un régime élu 5 ans auparavant monopolise le pouvoir politique et économique, joue du rapport de forces ethnique qui est en sa faveur et de la puissance des moyens qui sont à la disposition de tout pouvoir en place, est-il justifié que la communauté internationale dépense 1 milliard de dollars pour organiser des élections dont le seul résultat sera d'aiguiser des tensions déjà fort vives au niveau local ? Mais, ceci dit, quelle est l'alternative ?

g) Le défi de la reconstruction d'un appareil d'Etat moderne est considérable pour des raisons techniques mais surtout politiques.

J'ai déjà souligné le fait que l'approche requise contrarie tant les habitudes de népotisme que les politiques de répartition du butin que constituent potentiellement ces institutions. La reconstruction ou la construction d'institutions de type modernes exige en effet la sélection de responsables ayant les qualités de leadership et d'organisation nécessaires à cette tâche. Ces derniers, qu'il est toujours possible de trouver, pourvu qu'on le veuille

⁴⁸ "Rethinking Technical Cooperation" déjà cite.

⁴⁹ "War Guns and Votes, Democracy in Dangerous Places", Harper Collins, 2009.

vraiment, doivent pouvoir recruter des collaborateurs sur la base de leur mérite, et pouvoir les rémunérer en fonction des conditions du marché du travail local et non de grilles salariales obsolètes. Le succès de cette démarche requiert le soutien financier, technique et politique de l'aide internationale qui doit veiller à ne pas la contrarier par des objectifs à court terme. Mais il se heurte bien sûr à la contradiction évidente entre les préoccupations d'efficacité dans les institutions étatiques et la très forte logique de redistribution des dépouilles du pouvoir entre partenaires politiques propre à ces contextes de sortie de conflit. Or cette contradiction doit être attaquée bille en tête par les partenaires au développement.

Au total ces principes de bon sens, qui reflètent l'expérience maintenant acquise sur divers terrains, heurtent toutefois les pratiques actuelles d'une aide encore idéologiquement trop marquée par une démarche purement caritative et dont l'objectif traditionnel de lutte contre la pauvreté est inadapté à ces situations. Or les Etats « faillis » vont se multiplier. Ils constituent, nous l'avons souligné, des maux publics régionaux et certains peuvent devenir des maux publics mondiaux. L'aide internationale est l'un des principaux « outils » susceptibles de faciliter la reconstruction des appareils d'Etat de ces pays en faillite. Encore faut-il qu'elle se fixe clairement ce type d'objectifs et qu'elle s'organise pour cela. Le choc culturel auquel elle est confrontée pour s'adapter à cette tâche ne doit pas être sous-estimé. Mais le désastre afghan montre clairement que le « Business as usual » conduit assurément à l'échec.

h) Quelles leçons peut tirer la communauté des organisations de solidarité internationale (OSI) de cette analyse ?

Faire preuve de lucidité et de réalisme: Au plan idéologique, comprendre que dans ces situations, la simple approche compassionnelle traditionnelle de l'aide mène à une impasse et que l'objectif immédiat dans un Etat failli consiste à construire ou reconstruire un Etat relativement moderne et ses institutions régaliennes. Dans ce contexte, il faut veiller à ne rien faire qui entrave la réalisation de cet objectif.

Ne pas multiplier des actions non coordonnées et non intégrées dans des stratégies sectorielles cohérentes, soit avec le gouvernement local, soit avec les grands bailleurs. Ce type d'action contribue sans doute à soulager ponctuellement des misères abominables mais contribue aussi à nourrir le chaos général et en particulier contribue à construire une administration parallèle et donc à saper les tentatives de reconstruction d'une administration moderne. L'attitude qui consiste à préparer et gérer « ses » projets et à les conduire avec « son » personnel, payé et sélectionné selon « ses critères », tout ceci sans en référer à qui que ce soit, parce que le gouvernement local est considéré incompetent et corrompu et les grands bailleurs également incompetents ou irresponsables, conduit à multiplier des opérations enclaves dont la soutenabilité est de toutes façons très aléatoire et dont l'impact sera finalement négligeable. Le gouvernement et les bailleurs sont peut être incompetents mais il faut « faire avec » et tenter d'améliorer leur performance plutôt que de chercher à les court-circuiter.

Engager activement les grands bailleurs pour les faire bénéficier de l'expérience de terrain propre aux OSI. Il leur faut pour cela, ce dont ils n'ont pas l'habitude, chercher à participer à l'élaboration des stratégies d'intervention des grands bailleurs pour, à cette occasion, clarifier en particulier leur propre positionnement et leur rôle. Les OSI doivent, à mon sens, contribuer en amont à la préparation des stratégies sectorielles des grands bailleurs et en aval à leur mise en œuvre, en particulier en poussant à des politiques de délégation de responsabilité. De telles délégations de responsabilité doivent viser à limiter le rôle d'exécution des institutions purement étatiques, dont les capacités resteront manifestement longtemps limitées. Dans quel pays failli sortant de conflit est-il réaliste d'espérer faire fonctionner un système public de santé décentralisé en milieu

rural ? Ne faut il pas déléguer la gestion de telles opérations à des OSI spécialisées, dans le cadre de politiques de santé clarifiées ?

Militer pour favoriser la coordination des bailleurs au niveau global et sectoriel, en n'hésitant pas à mettre sur la place publique internationale leurs défaillances en matière de coordination. Les OSI peuvent sans doute croire qu'il leur est impossible de se faire entendre de grands bailleurs aisément autistes. Je n'en crois rien. Un article critique solide dans le « Financial Time » ouvre beaucoup de portes à Washington, Londres et même Paris.....

Soutenir les institutions de gouvernance et d'administration locales en cours de construction et veiller à ne pas s'y substituer comme c'est fréquemment le cas.

Enfin dans les contextes sécuritaires dégradés, les OSI doivent éviter de prendre des risques et de faire prendre des risques inconsidérés à leur personnel tant international que local. J'ai été plusieurs fois absolument horrifié par les risques parfaitement inconsidérés pris par des personnels d'ONGs en Afghanistan, ceci j'imagine en accord avec leur hiérarchie. Il leur faut ici veiller à recruter un personnel techniquement expérimenté, disposant de la maturité et du jugement nécessaire pour pouvoir opérer dans ce type d'environnement. Ce n'est pas toujours le cas....

Nous savons que la tâche est immense. Certains conflits durent maintenant depuis une génération ! Mais si l'action de la communauté internationale en Afghanistan depuis 2002 se révèle par de nombreux aspects, consternante, son analyse offre aussi des pistes de réflexion et des solutions concrètes précieuses qui sont parfaitement applicables dans d'autres contextes. C'est sans doute une maigre consolation mais au moins importe t-il de ne pas négliger l'enseignement des erreurs commises dans ce malheureux pays.

* *
*