

Chapitre extrait de l'ouvrage collectif paru en 2010 sous la direction du Pr Jacques Fontanel, Directeur du CREPPEM, Université de Grenoble :
J. Fontanel (ed.), *Economie politique de la sécurité internationale*, collection « la librairie des humanités », l'Harmattan, 2010.

La sécurité internationale et le conflit afghan

Une analyse en termes de Statebuilding¹ et de seuil de capacité institutionnelle

Hervé Hutin²

Le Statebuilding a été conçu pour répondre à la nécessité de reconstruire les Etats fragiles, faillis ou déliquescents et pour conduire à la réappropriation du contrôle de leur territoire. Aussi, représente-t-il aujourd'hui un double enjeu, en termes à la fois de stabilité interne et de sécurité internationale, en empêchant qu'un territoire puisse favoriser le développement de groupes armés, notamment terroristes, en vue d'une déstabilisation de l'ordre international. Le deuxième objectif a pris une importance particulière après le 11 septembre 2001 en Afghanistan, alors sanctuaire d'Al Qaïda, au point de concentrer l'essentiel des moyens disponibles au détriment du premier. Le décalage entre les accords de Bonn de décembre 2001 sur la reconstruction et les faits montre clairement l'ordre des priorités retenu par la « communauté internationale ». Or, il s'avère que du point de vue de la sécurité internationale, le conflit, relativement circonscrit après la victoire de la coalition, s'est étendu géographiquement et aggravé militairement. A l'enjeu militaire fondé a priori sur la disparition des réseaux d'Al Qaïda s'ajoute un enjeu géostratégique du fait de la position géographique de l'Afghanistan entre Iran et Pakistan et l'imbrication des mouvements d'insurrection avec les zones tribales pakistanaises. Parallèlement, la reconstruction de l'Etat se heurte à de multiples dysfonctionnements, résultant en partie de l'insécurité, ce qui contribue à accroître le mécontentement qui la nourrit.

L'importance de ces enjeux explique le déploiement de nombreux acteurs étrangers et le volume considérable des engagements financiers. Aussi, l'analyse de l'utilisation de l'aide (premier objectif) dans le cadre du Statebuilding permet d'éclairer le débat sur son efficacité, qui prend ici une dimension à la fois économique et géopolitique. La problématique du Statebuilding est directement liée à celle de la sécurité internationale.

L'Afghanistan a connu une longue période de conflit qui n'a fait qu'affaiblir un Etat à l'envergure déjà limitée. Ce cas présente plusieurs paradoxes, voire quelques contradictions et une complexité certaine qui peuvent désorienter l'analyse économique. Mais ces caractéristiques se retrouvent dans d'autres situations et la théorie économique offre d'intéressants instruments conceptuels, notamment issus de la théorie institutionnelle, pour éclaircir le processus à l'œuvre dans ce pays. Il convient tout d'abord de procéder à une analyse du dispositif de l'aide mise en place dans le cadre de la reconstruction lors des conférences successives (Bonn 2001, Tokyo 2002, Berlin 2004, Londres 2006, Paris 2008, La Haye 2009). Compte tenu de la complexité de la situation, cette première analyse permettra de dégager des éléments d'appréciation, avant de montrer la pertinence de l'approche institutionnelle, notamment les apports de Rodrik, et de compléter celle-ci en introduisant le concept de seuil de capacité institutionnelle.

¹ Construction de l'Etat

² Université de Savoie et chercheur au Creppem. Directeur du Master « Analyse de crise et action humanitaire »

1. Complexité du dispositif d'aide et effet d'expérience

L'aide extérieure draine une multitude d'acteurs aux stratégies et aux buts différents et ces stratégies et buts ne sont pas toujours compatibles avec ceux du Statebuilding. Ainsi se pose la question de savoir si l'aide extérieure et la stratégie des acteurs qui l'apportent sont compatibles avec celle de l'Etat en reconstruction.

1.1 La prolifération des acteurs

Le contexte de l'après Guerre Froide a favorisé le déploiement de l'aide extérieure dans les pays sortant de conflit du fait des possibilités d'accord au sein du Conseil de sécurité, de l'élargissement du champs d'action des organisations internationales ou de la création de nouvelles entités « civiles » de nature privée. La nouvelle génération d'ONG (organisations non gouvernementales), apparue dans les années 1970-1980, a connu une explosion du nombre d'organisations et de leurs moyens affectés à la reconstruction pacifique des Etats. L'aide est devenue plus importante et draine davantage d'acteurs dans son sillage. En Afghanistan, on compte ainsi plus de 150 organismes auxquels s'ajoutent respectivement plus de 330 et 2000 ONG internationales et locales. L'utilisation de plusieurs centaines d'acronymes rend difficilement compréhensible la seule connaissance de qui est qui, à défaut de savoir qui fait quoi.

Du fait de cette prolifération, le dispositif reste faiblement coordonné. L'UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), établie en mars 2002 par la résolution 1401 du Conseil de Sécurité, est supposée gérer les activités humanitaires et de reconstruction des Nations Unies en coordination avec le gouvernement. Mais la mise en place des programmes s'est déroulée de façon juxtaposée au départ, sans stratégie cohérente, ni centre de décision unifié doté d'un budget donnant la maîtrise de l'ensemble de l'opération. En 2002, alors que les Nations Unies lançaient un appel pour l'Afghanistan, les Etats-Unis ont élaboré leurs plans de reconstruction sans consultation internationale³. Un document, le *UN Development Assistance Framework for Afghanistan* (UNDAF), fait office de trame de coordination sur la période 2006-2009 pour les vingt agences des Nations Unies présentes dans le pays, mais aucune instance ne pilote l'ensemble. Au niveau des ONG, il existe bien des organes de coordination comme ACBAR⁴ ou le SWABAC⁵, mais il s'agit davantage de forums d'information réciproque visant à éviter la duplication de programmes, que d'organes de coordination pensant et impulsant une action d'ensemble.

Depuis le constat posé lors de la Conférence de Londres (janvier 2006) et l'adoption de l'*Afghan Compact* sur la période 2006-2011 qui en a résulté, quelques actions ont été lancées pour améliorer la coordination, notamment la création du *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) destiné à veiller à la mise en application de ce contrat pluriannuel. Le problème de fond réside dans les différences d'objectifs, de stratégies et de méthodes dues à la diversité des acteurs présents. On peut ramener à cinq les logiques principales d'action des acteurs extérieurs (voir tableau 1). La sécurité, au sens large, est l'objectif prioritaire tant les enjeux sont importants dans la région, au même titre que la reconstruction. L'auto-développement définit la tendance de toute organisation à souhaiter

³ Barnett R. Rubin, *Afghanistan : la souveraineté comme condition de la sécurité*, Critiques internationales 2005-3, n°28, p169-183.

⁴ ACBAR : Agency Coordinating Body for Afghan relief, créé en 1988, environ cent ONG.

⁵ SWABAC : Southern and Western Afghanistan and Balochistan Association for Coordination, est une association créée en 1988 par une quarantaine d'ONG

grandir de taille⁶. Le profit est la motivation principale des entreprises et consultants qui viennent se risquer en Afghanistan à des conditions de retours financiers attractives. Quant à la coordination et à la recherche, il s'agit d'une logique d'action fonctionnelle, réalisée par des organismes prestataires des autres acteurs.

Tableau 1 – Les logiques d'action des acteurs extérieurs

Logique principale d'action	Acteurs extérieurs
Sécurité	Etats-Unis, Etats donateurs, EPR, ISAF
Reconstruction	Organisations internationales et régionales, ONG
Développement propre	Toutes les organisations
Profit	Firmes, consultants
Coordination/Evaluation	Centres de recherche, Groupes de coordination

EPR : Equipes Provinciales de Reconstruction, ISAF : International Security Assistance Force.

Ces problèmes sont aggravés par la lourdeur institutionnelle propre aux grandes organisations internationales, caractérisées par la complexité des organigrammes et des chaînes de commandement longues qui aboutissent à des processus de prise de décision lents. Il en résulte un manque de réactivité, caractère pourtant nécessaire dans un environnement marqué par l'urgence. Lakshar Brahimi, malgré ses préconisations en matière de mission intégrées dans son rapport sur les opérations de maintien de la paix, n'a pu les mettre en œuvre en tant que Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies (RSSG) du fait de l'inertie fonctionnelle des missions des Nations Unies et de l'autonomie jalousement gardée de ses agences et départements. A ce problème interne au fonctionnement des missions onusiennes s'ajoute le jeu des autres acteurs : autres organisations internationales comme le FMI, la Banque Mondiale, la Banque Islamique de Développement ou la Banque Asiatique de Développement ayant elles-mêmes leurs contraintes de fonctionnement, les agences de coopérations nationales (notamment DFID et GTZ⁷), ou la galaxie des ONG avec leurs organes de concertation qui s'y surajoutent.

Même le processus de coordination est particulièrement lourd. Ainsi le *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) destiné à assurer la coordination stratégique entre gouvernement et organismes internationaux pour la mise en œuvre de *l'Afghan Compact* est composé de 37 membres du plus haut niveau (RSSG, Comité de coordination du Gouvernement, représentants de la communauté internationale). Mais ce qui pourrait être un super Conseil des Ministres ne se réunit que quatre fois par an. Le JCMB a mis au point en 2008 d'un nouveau cadre encourageant la coordination entre ses membres et la convergence des décisions, mais au regard des moyens dont il dispose, il n'est pas un organe de coordination active, mais un simple lieu de concertation.

Dans le domaine de la sécurité, de nombreux auteurs ont souligné les logiques d'action différentes entre les forces de la coalition (en fait, l'Armée américaine) et l'ISAF, l'une s'étant appuyée sur les seigneurs de guerre dans un premier temps quand l'autre cherchait à réduire leur influence pour légitimer le rôle de la nouvelle armée afghane. De même, la mise en place des Equipes Provinciales de Reconstruction (EPR), composées à la fois de militaires

⁶ Henry Mintzberg, *Structure et Dynamique des Organisations*, Editions d'Organisation, Paris, Editions Agence d'Arc, Montréal, 1982.

⁷ DFID : Department for International Development ; GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

et de civils, poursuit simultanément deux buts - faciliter la reconstruction et renforcer la sécurité - en s'appuyant sur les forces militaires, d'où l'ambiguïté et la confusion avec le travail fait par les ONG notamment. Les personnels militaires des EPR s'habillent en treillis et circulent en véhicules de l'armée. Leurs méthodes utilisées pour la reconstruction diffèrent sensiblement de celles des ONG. Les EPR recourent à des projets ayant un impact à court terme dans le but de mieux faire percevoir la présence de l'armée (*Quick impact projects*), alors que les méthodes employées par les ONG, davantage orientées sur le long terme, impliquent les populations concernées et visent toujours la viabilité et l'autonomie des projets. Ces buts et méthodes différents ne facilitent pas la coordination sur le terrain, d'autant plus que les ONG se plaignent de la confusion des genres, car elles deviennent à leur tour des cibles pour les insurgés.

Comme on peut le constater, problèmes de coordination et divergences de logiques d'action ont pour conséquences un accroissement des coûts de transaction sans pour autant assurer une cohérence satisfaisante des actions entreprises par tous les acteurs. La prolifération des acteurs a également pour conséquence l'apparition d'une communauté étrangère à la présence visible, notamment à Kaboul.

1.2 Expatriés et effet d'expérience

Du fait de son importance et du manque de cadres afghans, l'aide draine un grand nombre d'expatriés, techniciens, spécialistes ou consultants étrangers, embauchés par les organisations internationales, les entreprises ou les ONG, ce qui n'est pas sans poser de problèmes. Avant 2001, les 23 ans de guerre civile n'ont pas favorisé la multiplication des spécialistes extérieurs au pays du fait des difficultés d'accès. Les organisations internationales et les entreprises n'ont pu envoyer la plupart du temps que des spécialistes d'un domaine technique, souvent ignorant de la société afghane. Malgré des conditions financières très avantageuses, le contexte d'insécurité et d'inconfort a provoqué un « turn over » élevé qui se traduit désormais par des cascades de contrats courts (six mois, un an), ce qui n'a pas favorisé la constitution, au sein de ces organisations, de personnels stables bien au fait des réalités locales.

La première conséquence est un effet d'expérience très limité. Il se traduit par une conception parfois, sinon souvent, erronée des recommandations et des programmes du fait d'une méconnaissance globale de l'environnement social. Les cadres conceptuels de l'aide, souvent importés, peuvent se révéler inadaptés à la société afghane. Ainsi, le Programme National de Solidarité (NSP, *National Solidarity Programme*) mis en œuvre par le Ministère de la Réhabilitation et du Développement Rural (MRDR) dans chaque district avec un «partenaire facilitateur» (UN Habitat et 28 ONG internationales ou locales) a permis de mettre en place des Conseils de Développement Communautaires (CDC) élus au niveau des villages. Ces conseils, aidés par leur « facilitateur », élaborent un plan de développement soumis ensuite au NSP pour approbation et financement, puis le mettent en œuvre. En même temps que la reconstruction, ces programmes cherchent à promouvoir certaines valeurs comme la démocratie, la bonne gouvernance ou l'émancipation des femmes et ils aboutissent parfois à des contradictions.

Elsa Piou⁸ a ainsi montré par l'analyse de plusieurs exemples, notamment dans les provinces de la Kounar et du Nouristan, comment certains programmes du NSP, mal conçus par méconnaissance de l'environnement, ont pu susciter une hostilité de la part de villageois. En voulant promouvoir l'émancipation de la femme tout en faisant du développement, ils

⁸ Elsa Piou, *L'articulation entre sociétés locales et programmes de développement*, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123, p.19

remettent en cause la dichotomie entre espace public et espace privé en poussant les femmes à prendre des responsabilités au sein des CDC, notamment aux postes de présidente, secrétaire ou trésorière. La plupart des villageoises étant illettrées, elles se retrouvent dans l'incapacité d'exercer ces fonctions, ce qui les discrédite et finalement peut justifier leur mise à l'écart des affaires publiques.

Dans la province de la Kounar, des programmes de formation en couture ont pour objectif, dans l'idée du NSP, de valoriser le capital humain en améliorant les compétences, et de générer des revenus supplémentaires grâce à une production de vêtements mise sur le marché local, ce qui va dans le sens de l'émancipation des participantes. Bien que ces programmes aient été plébiscités, leur signification pour les intéressées est tout autre : pour les mères, l'apprentissage de la couture augmente la valeur de la dot de la jeune fille à marier et la production peut être utilisée comme cadeau pour conforter une position sociale dans un système d'échanges non marchands. Au Nouristan, où les femmes travaillent traditionnellement dehors, les projets de couture permettent de les maintenir à la maison, argument auxquels est sensible une partie de la population favorable à l'influence wahabite. Ainsi, la stratégie des acteurs renvoie à des objectifs différents et la conception des programmes peut les faire dériver vers des objectifs inattendus, voire contradictoires au regard de ceux qui sont recherchés, du fait d'une mauvaise conception due à une insuffisante connaissance de l'environnement local et d'un manque d'étude de leur impact sur les relations sociales, notamment sur les relations de pouvoir.

La deuxième conséquence du déploiement de cette communauté d'expatriés, du moins d'une partie d'entre eux, est leur décalage culturel avec la société. La méconnaissance citée plus haut est aggravée par des différences de rémunération et de train de vie telles qu'elles ne peuvent qu'irriter la population afghane et finit par alimenter toute sorte de bruits plus ou moins justifiés sur le détournement de l'aide internationale qui terminerait dans la poche de

ces expatriés venus dans le pays dans le seul but d'en profiter. Ainsi, un consultant peut toucher 250 000 à 500 000 \$ par an d'après les contrats référencés par le *Center for Public Integrity* quand un fonctionnaire touche en moyenne 1000 \$ par an, ce qui ne permet pas de subvenir aux besoins d'une famille. Les écarts sont donc considérables, et le train de vie affiché par les expatriés contribue à creuser l'incompréhension : puissantes voitures, maisons confortables dans un contexte de crise du logement, quartiers sécurisés et attitude souvent ressentie comme condescendante par les fonctionnaires en poste.

Troisièmement, la présence de la communauté internationale provoque un effet d'éviction de la main d'œuvre au détriment des administrations nationales du fait de leurs besoins en personnel local. Cet effet d'éviction se double d'un dualisme sur le marché du travail, notamment entre ceux qui sont revenus du Pakistan où ils ont pu apprendre l'anglais et ceux qui sont restés dans l'administration nationale, des gouvernements communistes aux Talibans. Les organisations internationales embauchent les premiers à des salaires nettement supérieurs à ceux des seconds (jusqu'à 6 000 \$ par mois pour un traducteur). Même les fonctionnaires formés depuis 2001 dans le cadre de programmes techniques quittent l'administration pour de meilleurs salaires⁹ dans les organisations internationales. De façon générale, l'effet d'éviction des compétences aggrave le problème d'efficacité des services publics en privant l'administration de celles-ci. Une véritable administration parallèle au gouvernement¹⁰ s'est ainsi développée, autonome dans ses décisions, non coordonnée et non liée au

⁹ Serge Michailov, *Les sept Erreurs de la reconstruction*, février 2009, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°124, p.20.

¹⁰ Poverty Reduction and economic Management sector Unit, *Afghanistan, Building an Effective State*, World Bank, 2008.

gouvernement¹¹ et plus efficace que celui-ci du fait d'un meilleur recrutement et de meilleurs salaires.

Enfin, une conséquence directe de cette rémunération insuffisante est le développement de la corruption. L'idée que des salaires trop bas dans la fonction publique sont causes de corruption a été développée notamment par van Rijckeghem et Weder¹² qui préconisent leur augmentation pour endiguer le problème. Les travaux de Besey et Mc Laren¹³ ont permis de modéliser différents niveaux de salaires. Le plus bas, dit « salaire de capitulation » se situe en-dessous du revenu de survie. Dans ces conditions, la fonction publique n'attire que des personnes comptant se rémunérer en utilisant leur position à leur avantage personnel, leur salaire étant insuffisant. Un policier touche environ 75 \$ par mois à Kabul quand il lui en faudrait plus de cent pour couvrir les besoins essentiels de sa famille. Il se situe donc en-dessous du salaire de capitulation et est nécessairement tenté par la corruption.

D'après une enquête de l'ONG *Integrity Watch Afghanistan*¹⁴ menée en 2006, 60% de la population interrogée dans treize provinces estime que le régime en place est corrompu, alors qu'ils n'étaient que 10%, 12% et 9% à le penser respectivement pour les gouvernements talebân, Rabbani et communiste. L'enquête note une évolution des formes de corruption. Plus clientéliste sous les régimes précédents, elle est devenue davantage financière : 33% des personnes affirment y avoir participé en versant ou recevant des pots de vin. Le phénomène est dénoncé comme étant général dans l'administration, en haut pour s'enrichir de façon inconsidérée en utilisant le pouvoir comme un patrimoine personnel, en bas pour survivre. Les juges¹⁵ eux-mêmes peuvent difficilement faire face à leurs dépenses personnelles et doivent en outre assumer certains frais de justice, ce qui les met à la merci des chefs de district qui ont les moyens de les financer, rendant le juge dépendant de leur bon vouloir. A la corruption s'ajoute le clientélisme, qui conduit à placer aux postes d'encadrement des personnes choisies pour leur appartenance ethnique ou tribale, au lieu de les recruter sur des critères de mérite et de compétence. Le fonctionnement de l'administration se rapproche ainsi plus du néopatrimonialisme que de l'idéal type wébérien légal-rationnel.

Prolifération des acteurs, complexité et opacité du dispositif d'aide, logiques d'action divergentes, manque de coordination, instabilité de la main d'œuvre expatriée, méconnaissance de la société afghane, écarts culturels et de revenus, corruption, tout cela se traduit par des coûts de transaction élevés, un effet d'expérience très limité et un effet d'éviction des compétences, ce qui finit par nuire à l'efficacité de l'aide et à la légitimité de l'Etat. Ces considérations révèlent une insuffisance institutionnelle en termes de gouvernance, résultant d'une aide inefficace et inadaptée.

2. Le renforcement incertain des capacités institutionnelles

Ces problèmes de gouvernance sont à la fois le résultat et la cause d'un manque de capacités administratives. En 2001, après quinze ans de régime communiste, trois ans de

¹¹ Barnett R. Rubin, *Afghanistan : la souveraineté comme condition de la sécurité*, Critiques internationales 2005-3, n°28, p169-183.

¹² Notamment Rijckeghem van C. et Weder B. *Corruption and the Rate of Temptation : do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption*, IMF Working Paper, n° 97/73, 1997.

¹³ Besley T. et McLaren J., *Taxes and Bribery: the Role of Wage Incentives*, Economic Journal, vol.103, n°416, janvier 1993, pp 119-141.

¹⁴ L. Delesques, Y Torabi, *Afghan Perception of Corruption : a Survey across Thirteen Provinces*, Kabul, 2007, Integrity Watch Afghanistan.

¹⁵ Nadjibullah Djanbaz, *La Justice et la Réforme du Système Judiciaire*, Colloque du 22 mai 2008, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123.

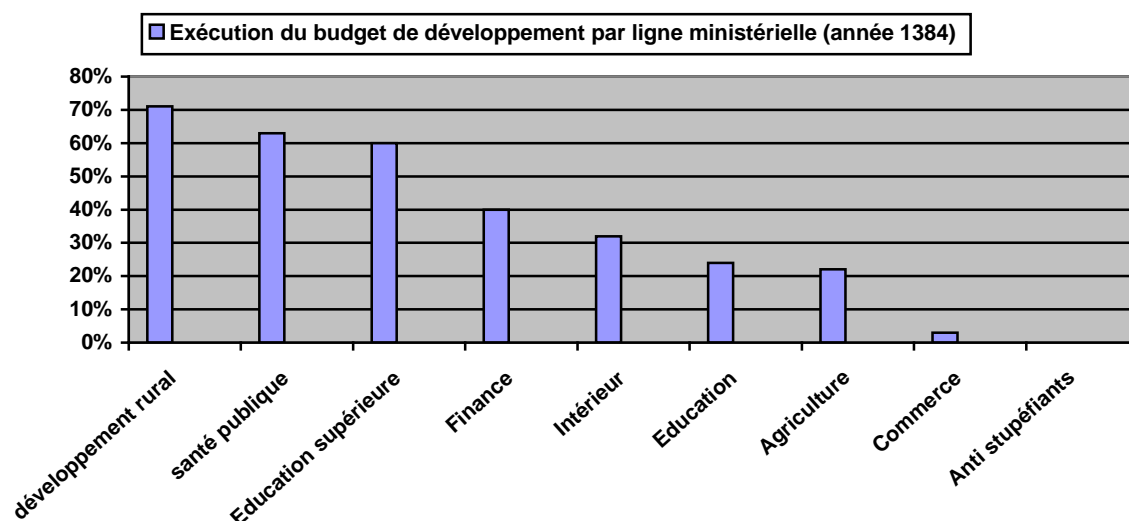
gouvernement Rabbani, cinq ans de domination talibane et vingt-trois ans de guerre, l'administration était quasiment inexistante. Avec l'arrivée d'une aide massive, le déficit institutionnel est devenu encore plus criant. Il se traduit par des goulets d'étranglement, une assistance technique qui se substitue de façon durable à l'action du gouvernement et une absence de maîtrise d'une partie importante du budget.

2.1 L'administration de l'aide est entravée par des goulets d'étranglement

Malgré l'importance de l'aide, les fonds confiés à l'administration ne peuvent être dépensés du fait d'un manque de capacités institutionnelles, plus précisément de capacités d'administration publique, aux niveaux local et national, non seulement pour les raisons évoquées plus haut (insuffisance de personnel qualifié), mais du fait qu'en 2001, l'Afghanistan est à la fois un Etat « voyou » servant de sanctuaire à Al Qaïda, mais surtout un Etat failli, à l'administration désorganisée. Le rétablissement d'une administration sur l'ensemble du territoire est d'autant plus longue à effectuer que les compétences manquent, que les organismes internationaux les captent et que la légitimité de l'Etat est faible, notamment dans les provinces.

Même des institutions rodées ne pourraient gérer un tel accroissement de ressources sans que cela ne se traduise par des désordres, du gaspillage ou des détournements. Cette incapacité institutionnelle se traduit par l'apparition de goulets d'étranglement, notamment dans la gestion du budget de l'Etat. En 2005-2006¹⁶, 62% seulement du budget principal ont été dépensés. Si la partie « fonctionnement » du budget a été mieux utilisée que les années précédentes, notamment pour les salaires, la partie développement n'a été dépensée qu'à hauteur de 44%¹⁷, ce taux variant selon les ministères comme l'indique la figure 1. Il est particulièrement étonnant que dans un pays rural (80% de la population) et où les problèmes de sécurité sont alors circonscrits, le budget de développement de l'agriculture ne soit dépensé qu'à hauteur de 22% et celui de l'intérieur de 32%. En 2008-2009, le taux d'exécution du budget de développement plafonnait à 45%. La Figure 1 met en évidence pour l'année 1384 (2005-2006) l'exécution du budget par ligne ministérielle. Le tableau 5 donne le taux d'exécution du budget de développement jusqu'en 1387 (2008-2009).

Fig. 1 Insuffisance de capacités institutionnelles



Source : Ministère des Finances

¹⁶ En 1384 dans le calendrier afghan, dont l'année commence le premier jour du printemps, le 21 mars.

¹⁷ Hamish Nixon, *Aiding the State, International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, AREU, Kabul, April 2007, Briefing Paper Series, 18 p.

Les causes de ces ajournements de dépenses tiennent à des objectifs trop ambitieux compte tenu des capacités de traitement, au manque de structures locales de mise en œuvre de l'aide au niveau des provinces, aux reports des doublons dans les projets, lesquels manifestent un manque de coordination, aux procédures trop longues, aux projets mal préparés et à la dégradation de la sécurité.

L'étude¹⁸ menée par l'AREU (*Afghan Research Evaluation Unit*) en 2006 sur le programme NSP auprès du Ministère des Finances, des CDC et des ONG partenaires permet de comprendre comment se constitue un goulet d'étranglement. Les projets issus des CDC dans les districts sont agrégés en blocs de subventions, lesquelles sont versées en trois fois. L'étude de l'AREU sur cinq provinces a montré que la moitié des CDC connaissait des retards allant jusqu'à un an dans le versement des subventions, notamment pour le deuxième versement (40% du montant total). Ces retards sont essentiellement dus à celui des donateurs qui abondent l'ARTF¹⁹ (*Afghan Reconstruction Trust Fund*), à la lenteur des procédures budgétaires, au manque de prévisions dans le versement des donateurs et à la priorité donnée aux dépenses courantes du gouvernement dans l'emploi des fonds. Ceux-ci servent alors de trésorerie pour couvrir les besoins courants de l'Etat. La seconde priorité affecte les arrivées de flux financiers en faveur des nouveaux projets, ce qui décale encore le versement aux projets en cours. Le trou de trésorerie est donc récurrent et ne peut être résolu que par une dotation spéciale supplémentaire. Ces retards provoquent frustrations et suspicions, parfois même des accusations à l'encontre des ONG. En tout état de cause, ils sapent la confiance dans les programmes et les donateurs internationaux.

Ainsi, les mécanismes de légitimation de l'Etat par le développement des services publics jouent faiblement auprès de la population, laquelle, coupée de l'administration de Kaboul, se débat souvent dans une situation quotidienne difficile, parfois pour sa survie dans la plus grande partie du pays. Dans de nombreuses régions, l'Etat n'est pas inefficace, il est tout simplement absent.

2.2 Le poids de l'aide extérieure

A l'insuffisante maîtrise des dépenses et de leurs modalités de gestion s'ajoute celle des recettes. Depuis 2004, le budget est divisé en deux parties :

- le budget principal, géré par le gouvernement, comprend le budget des dépenses courantes et le budget de développement (investissements),
- le budget externe, non contrôlé par le gouvernement.

L'aide internationale abonde les deux budgets, en totalité pour le budget externe, en partie pour le principal, lequel est complété par les revenus nationaux.

Le tableau 2 montre que l'Etat n'avait la maîtrise que sur 60% des dépenses en 2006-2007, en progression favorable l'année suivante à près de 70%. Cette amélioration confirme une tendance, puisqu'en 1383 (2004-2005), la maîtrise ne portait que sur 25% des dépenses. La part du budget externe décline par transfert dans le budget principal, ce qui permet une meilleure coordination de l'action publique et renforce le contrôle du gouvernement. Mais les recettes nationales ne représentent que 15% (2006-2007) à 20% (2007-2008) du total des recettes, ce qui signifie que les donateurs en apportent 80% ou plus, signe d'une dépendance très forte à l'égard des bailleurs étrangers.

¹⁸ Ibid, p.8

¹⁹ L'ARTF est un fonds fiduciaire permettant de drainer l'aide de donateurs vers le budget de l'Etat, ce qui facilite la coordination et renforce l'appropriation par le gouvernement de ses dépenses. Les donateurs peuvent indiquer leur préférence pour le financement de programmes jusqu'à 50% de leurs dons

Tableau 2 : Budget principal et budget externe

	An 1385 (2006-2007)		An 1386 (2007-2008)	
	US \$ million	%	US \$ million	%
Budget principal	2 205	60.73	2 550	69.88
Budget ordinaire	884	24.35	1 072	29.38
Budget de développement	1 321	36.38	1 478	40.50
Budget externe	1 426	39.27	1 099	30.12
Total	3 631	100	3 649	100
Recettes fiscales	542	14.93	716	19.62
Recettes fiscales en % du budget ordinaire		61.31		66.79

Source : Ministry of Finance, budget decrees.

Etats-Unis et Royaume-Uni fournissent à eux seuls près des deux tiers de l'aide des pays donateurs (2005-2006). Ils sont également les deux principaux pourvoyeurs de forces armées. Si les recettes fiscales progressent d'années en années, indiquant une amélioration des capacités de captation des surplus par l'Etat, cette part est de plus en plus fiable du fait du développement parallèle des budgets.

Tableau 3. Part de l'aide dans le budget principal (millions d'Afs)

	1384	1385	1386	1387	1388 (2009-2010)
Aide au budget de fonctionnement	16878	19192	23209	28797	42570
Aide au Budget de développement	31663	55934	75838	100967	104397
Aide totale	48341	75126	99047	129 764	146 967
Recettes fiscales	20660	28719	33645	40100	50600
Revenus totaux	69 001	103 845	132 692	169 864	197 567
Recettes fisc./revenus totaux	30%	27,7%	25,3%	23,6%	25,6%

Islamic Republic of Afghanistan, *1388 National Budget*, Integrated Budget MTF, p 26, Ministry of Finance, Kabul, 2009.

Au-delà du montant de l'aide et de l'effet de dépendance induit, c'est la façon dont celle-ci est administrée qui aggrave le problème. Ainsi, la Banque Mondiale²⁰ estime que deux tiers de l'aide internationale est acheminée en dehors du budget, ce qui crée une deuxième administration publique avec des consultants payés par l'extérieur. Les trois premières années, ce chiffre était de 80%. Il est intéressant de comparer ce chiffre avec celui du Timor Leste, administré directement par la communauté internationale, lequel s'élevait à 55% (dont pays 35 % par un fonds multilatéral)²¹.

La trop faible maîtrise du budget, tant au niveau des recettes que des dépenses publiques, a des conséquences politiques graves. Le budget est la transcription chiffrée des choix politiques arrêtés après débats publics et il constitue à ce titre un moment fondamental, sinon fondateur, de la vie politique d'un pays. Il est pour un gouvernement

²⁰ *Afghanistan, Building an Effective State*, World Bank, 2008.

²¹ M. Carnahan et C. Lockhart, *Peacebuilding and Public Finance*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London, 2008.

l'occasion d'assumer sa responsabilité et ses choix. Il peut aussi être considéré comme un élément constitutif de la souveraineté de l'Etat puisqu'il est supposé établir son emprise sur son territoire en donnant à ses agents les moyens de remplir ses missions de service public, d'opérer les prélèvements fiscaux et d'assurer la sécurité.

La représentation d'un Etat sous influence étrangère, perçu comme simple prestataire d'une assistance extérieure aléatoire et dispensateur de sanctions - et non comme entité à laquelle chacun appartient et qui appartient à chacun -, est le résultat de ce processus de construction extérieure. C'est « la répétition d'un schéma ancien, à savoir le développement d'un appareil étatique coupé de l'environnement social sur lequel il prétend légiférer »²². Le simple fait de ne pas contribuer aux charges de l'Etat nuit à la légitimité de l'appareil gouvernemental national. Le paiement d'une contribution, même symbolique, pour le développement des services publics instaure un rapport de réciprocité sur lequel peut s'établir une relation durable fondatrice de l'Etat. Il ne peut y avoir d'Etat sans contribution des citoyens, non seulement pour des raisons de ressources, mais pour des raisons d'implication.

Or l'administration de l'aide internationale et son volume vont contre cette logique et desservent en partie la légitimité de l'Etat et la capacité institutionnelle des pouvoirs publics que cette aide cherche à renforcer. Le gouvernement ne peut pleinement établir ses priorités dans les dépenses publiques, en assumer l'entière responsabilité et acquérir ainsi sa propre expérience d'autonomie. Cette logique pouvait se justifier les deux ou trois premières années, mais elle ne peut être pérenne sans décrédibiliser l'instauration de l'Etat. Celui-ci doit procéder à des levées d'impôts, même symboliques, pour que se mette en place dans les mentalités l'idée de la contribution et de sa contrepartie. L'échec de cette organisation se traduit invariablement par la passivité, l'assistanat et la fraude fiscale. D'après *Integrity Watch Afghanistan*, 98% des loyers sont faussement déclarés à moins de 200 \$ pour échapper à l'impôt et la fraude des entreprises importatrices aux douanes reste très élevée²³, c'est même devenu une des ressources importantes des groupes insurgés²⁴.

3 Seuil de capacités institutionnelles et priorités stratégiques

Il est intéressant de mettre en évidence le seuil de capacités institutionnelles de l'Afghanistan et d'insister sur le caractère discutabile des priorités choisies.

3.1. Existence d'un seuil de capacités institutionnelles

Les théoriciens de l'économie institutionnelle posent comme condition du développement d'une activité économique saine l'existence effective d'un certain nombre d'institutions²⁵, notamment, la protection du droit de propriété, le respect des contrats, la sécurité des échanges ou une justice impartiale. Or, comme l'a analysé D.C. North²⁶, si la Russie a connu des problèmes dans le processus de transition et si de nombreux pays africains ont de la peine à suivre le sentier du développement, c'est en raison de dysfonctionnements institutionnels qui se traduisent par des coûts de transaction

²² Marjan Kama, *Articulation Etat-société : le cas d'une province de l'Est*, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123, p16-19.

²³ Yama torabi, *La Corruption*, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123, p14-15

²⁴ Sultan Barakat, *Understanding Afghanistan*, Post-War reconstruction Development Unit (PRDU), University of York, 72 p., nov. 2008

²⁵ North D. C., *Institutions, institutional changes and Economic performance*, Cambridge University Press, 1990.

²⁶ North D. C., *Le Processus de Développement Economique*, Editions d'organisation, 2005.

exorbitants : faiblesse de l'Etat, corruption, insécurité, forte influence des groupes ethniques, puissance des mafias, notamment, caractéristiques que nous retrouvons en Afghanistan.

Sur 83 cas d'accélération de croissance, Dani Rodrik²⁷ a observé qu'un nombre limité de réformes institutionnelles peuvent produire une poussée de croissance, celle-ci étant définie par une augmentation du PNB par tête d'au moins deux points pendant huit années consécutives par rapport aux cinq années précédentes. Cette première étape correspond au seuil de démarrage qu'il faut ensuite perpétuer, ce qui, selon Rodrik, passe par un approfondissement des réformes institutionnelles. Dans le cas présent, même en supposant que la croissance par tête a été supérieure à deux points dès 2002, l'Afghanistan ne présente pas huit années consécutives d'une telle croissance, mais six, ce qui fait qu'on ne peut pas en déduire que le pays a déjà franchi une étape institutionnelle (tableau 4). La relation entre capacité institutionnelle et aide absorbable n'est pas encore établie.

Tableau 4 : Taux de croissance du PNB par tête

En %	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tx de croissance population (1)	1,8	4,5	1,7	2,1	1,7	2	
Tx de croissance réel PNB (2)	15,1	8,8	16,1	8,2	12,1	3,4	15,7 (e)
Tx de croissance PNB par tête	+ 13	+ 4,1	+ 14,1	+ 6	+ 9,6	+ 1,4	

(1) Asian Development Bank ; (2) FMI, World Economic outlook, Oct 2009; (e) : estimation

Pour Serge Michailov²⁸, « la reconstruction institutionnelle fait partie intégrante du processus de développement » et c'est bien un des problèmes centraux concernant la reconstruction d'Etats faillis, qui ne disposent pas des capacités institutionnelles sur lesquelles l'aide s'appuie pour favoriser le développement économique. C'est un des paradoxes de l'aide à destination d'Etats faillis : moins un Etat est structuré, plus il a besoin d'aide et moins il peut l'utiliser.

Si bien qu'aux principes économiques de premier ordre que Dani Rodrik²⁹ énumère comme conditions de création de la croissance (mais non suffisantes à sa perpétuation) – protection du droit de propriété, respect des contrats, monnaie saine, viabilité de la dette-, il faut ajouter les conditions de réalisation de ces principes. En effet, pour qu'il puisse y avoir respect des contrats, sécurité des échanges, système fiscal fiable ou justice impartiale, il faut un Etat structuré, capable d'assumer ses fonctions essentielles. Si Dani Rodrik n'analyse pas les pays en situation de faillite, ses méthodes sont applicables pour déterminer le seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel toute aide versée ne peut être valablement utilisée. Plus précisément, seul un certain montant d'aide, relativement limité par les capacités institutionnelles, peut être utilement injecté. Ce n'est qu'après un processus cumulatif, entretenu pendant plusieurs années, qu'il est possible, sous certaines conditions, d'atteindre une capacité d'organisation suffisante pour que le pays puisse profiter des fonds qui lui sont alloués, en supposant qu'il échappe en plus aux pièges classiques de l'aide internationale (dépendance, aide liée, inadaptée ou détournée, par exemple).

Les dysfonctionnements analysés sur le cas afghan révèlent un manque d'institutions efficaces. Ces insuffisances sont telles qu'elles empêchent le démarrage d'une dynamique de développement, même si une certaine croissance a été observée, ce qui justifie la recherche d'un seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel toute reconstruction

²⁷ Dani Rodrik, *Nations et Mondialisation, les Stratégies de Développement dans un Monde globalisé*, chap. 2 *Les Stratégies de Croissance*, Paris, La Découverte, 2008.

²⁸ Serge Michailov, *A quoi sert d'aider le Sud ?*, Economica, 2006, p.22

²⁹ Ibid., p 58.

est vouée à l'échec. Cette analyse s'inspire de celle de seuil de capital humain développé par Costas Azariadis et A. Drazen³⁰ ou du concept de « piège du sous-développement » formalisée par Antoine d'Autume et Philippe Michel³¹. Le seuil de capital humain définit un état de connaissances à partir duquel l'acquisition de compétences produit des bénéfices privés fortement positifs, alors qu'un apprentissage insuffisant empêche la diversification économique. L'intervention de l'Etat peut favoriser cette diffusion, mais il lui faut accéder à l'efficacité dans l'action, qu'il ne peut obtenir sans un « socle institutionnel » adapté. De même l'idée de trappe au sous-développement développé à partir du modèle de Paul Romer par Antoine d'Autume et Philippe Michel fait apparaître une zone de rendement décroissant pour les faibles valeurs du capital où l'effet d'expérience acquise ne joue pas en dessous d'un certain seuil délimitant une zone de décollage³².

Le seuil de capacité permet ainsi de qualifier une situation à partir de laquelle les institutions nécessaires au développement vont pouvoir émerger. Pour que ces institutions puissent exister et déclencher une dynamique de développement, certaines conditions doivent être réunies. S'il est difficile d'apprécier ce seuil quantitativement de manière précise, notamment du fait de l'insuffisance de base statistique dans des PMA (pays moins avancés) sortant de conflit et en situation de guerre larvée, plusieurs phénomènes, dont certains quantifiables par des indicateurs, permettent d'établir si le seuil est atteint dans un pays donné.

- Ainsi, le volume de l'aide est tout au plus un indice de la présence de ce seuil. Le fait que le volume d'aide déversée est tel que le gouvernement ne peut s'en passer sans mettre son existence ou sa légitimité en jeu, indique seulement une dépendance à l'aide étrangère, ce qui peut arriver dans un pays ne dégageant pas suffisamment d'épargne, mais dont les institutions existent. Dans ce cas, celui de l'Afghanistan, l'administration ne tient cependant que par l'apport extérieur.

- L'Etat est peu représenté par ses agents sur son territoire, ce qui l'empêche d'y assurer la sécurité et les services publics et d'y collecter leur financement. L'Afghanistan se trouve dans une configuration où le pouvoir central dépend de l'aide internationale d'un côté et n'a que peu de prises pour réduire l'autonomie des pouvoirs locaux de l'autre. 44% des fonctionnaires des services publics sont basés à Kabul (Banque Mondiale, 2008).

- Une part significative du budget n'est pas dépensée à la fin de l'année, mais est reportée à l'année suivante C'est un critère important pour juger la sous-capacité institutionnelle de l'Etat, notamment de l'Afghanistan. Les taux d'exécution du budget de développement montrent que l'administration afghane ne dispose pas d'un niveau de capacités institutionnelles et administratives suffisant (Tableau 5).

Tableau 5 . Taux d'exécution du budget de développement

	1383 (2004-2005)	1384	1385	1386	1387
En %	31	44	54	54	45

Ministère des Finances, sur l'année solaire, soit du 21/3 au 20/3

- Une part significative de l'aide est dépensée par des agents extérieurs. C'est le signe que l'Etat ne peut remplir seul les fonctions qui lui sont dévolues par nature. Une part

³⁰ Azariadis C. et Drazen A., *Threshold Externalities in Economic Development*, Quarterly Journal of Economics, 1990, n°105, pp 501-526.

³¹ d'Autume A. et Michel P., *Hystérésis et Piège du sous-Développement dans un Modèle de Croissance Endogène*, Revue économique, n°2, mars 1993, pp 431-450.

³² Ibid, p 438.

importante des fonds transite par différents organismes extérieurs avant de parvenir aux bénéficiaires, ce qui réduit considérablement l'efficacité des fonds apportés de l'aide. Le schéma développé par Michael Carnahan et Clare Lockhart³³ montre comment les gouvernements donateurs court-circuitent l'administration pour passer par les agences onusiennes, les ONG ou les entreprises, si ce n'est par leur propre agence de développement, au lieu d'abonder les fonds multilatéraux vers l'administration centrale. Ce type de circuit de financement est source d'inefficacité par manque de coordination et il sape la construction d'un Etat stable. Une amélioration a été constatée en Afghanistan, mais les fonds multilatéraux ne se sont pas révélés aussi efficaces qu'attendu et les sommes hors administration publiques restent considérables (2/3 de l'aide).

Selon ces critères, l'Afghanistan est bien confrontée à un seuil structurel insuffisant de capacités institutionnelles. L'existence de ce seuil permet de diagnostiquer la situation pour rendre plus efficace le Statebuilding, pour lequel les méthodes utilisées n'ont pas été efficaces, sans doute du fait d'erreurs d'appréciations sur les priorités à définir.

3.2. Un choix contestable de priorités

En 2009, Serge Michailov constate que la reconstruction d'institutions nationales n'a pas constitué une véritable priorité depuis 2001 en Afghanistan³⁴. Les donateurs ont préféré financer directement les projets en mettant en place des structures pour les gérer, évinçant les compétences et court-circuitant l'administration elle-même. De plus, du fait de l'insuffisance de cadres locaux, le recours à l'assistance technique a créé un effet de dépendance et a conduit à surpayer des expatriés étrangers quand il fallait affecter les fonds à traiter correctement les fonctionnaires compétents de façon à les retenir dans leurs fonctions de service public. Ainsi, au lieu d'être renforcée, l'administration s'en est trouvée souvent décrédibilisée, ce qui a nui à la légitimité de l'Etat.

Si la priorité au financement direct (plutôt que par le canal des structures publiques) est contestable, celle que révèle l'étude des budgets l'est encore davantage. Non seulement l'aide internationale est d'abord absorbée par les dépenses liées à la sécurité internationale (environ 100 million de dollars par jour pour le déploiement des troupes étrangères contre 7 millions de dépenses quotidiennes pour le développement en 2009), mais dans l'aide au développement une partie non négligeable est orientée vers la sécurité par le financement des budgets de l'armée et de la police. Dans le budget général³⁵ (fonctionnement et développement), la part des dépenses de sécurité est restée relativement stable entre 1384 (2005-2006) et 1387 (2008-2009), respectivement à 30 et 28%, alors que celles portant sur d'éducation représentaient respectivement 15 et 17%, la santé se stabilisant à 4% tandis que le développement agricole et rural passait de 21 à 15 %, en évolution inverse du budget des infrastructures et ressources naturelles (de 15 à 23%). C'est dans le budget de fonctionnement qu'apparaissent plus clairement les priorités données. En 1387 (2008-2009), la sécurité représentait 53% des dépenses engagées dans le cadre de l'ANDS (qui regroupe la quasi-totalité du budget) contre 23% pour l'éducation. Le budget de fonctionnement de 1388 (2009-2010) a prévu une augmentation de 44% pour la défense, 48% pour l'intérieur et 7,2% pour l'éducation. Par contre, pour ce qui est du développement, ce sont les infrastructures, l'agriculture et l'éducation qui deviennent

³³ M. Carnahan et C. Lockhart, *Peacebuilding and Public Finance*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, p 85, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London, 2008.

³⁴ Serge Michailov, *Les sept Erreurs de la reconstruction*, février 2009, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°124.

³⁵ Islamic Republic of Afghanistan, *1388 National Budget*, Ministry of Finance, Kabul, 2009.

prioritaires, les infrastructures représentant trois fois les sommes dépensées pour l'éducation. Il va de soi, enfin, que les investissements en infrastructures ont aussi un but sécuritaire (déplacement des troupes ou télécommunications, par exemple).

Cet ordre de priorités va exactement à l'encontre de celui que préconise Paul Collier³⁶ comme politique économique à conduire dans un contexte post-conflictuel. Les risques de conflit peuvent persister après des accords de paix, notamment de la part de groupes ayant intérêt à la perpétuation du conflit. Dans ces conditions, les gouvernements sont incités à garder un haut niveau de dépenses militaires pendant une décennie (environ deux fois le niveau qu'il devrait être en temps de paix). Selon une étude réalisée par Paul Collier et Anke Hoeffler³⁷, non seulement le niveau élevé de dépenses militaires en situation post-conflictuelle est contre productif, mais il augmente en outre le risque de conflits ultérieurs. C'est même un trait caractéristique des dépenses militaires dans un tel contexte. Cela tient notamment au fait que si une armée rebelle ne reste jamais intacte après une longue période de paix, elle peut interpréter comme un signal d'hostilité le fait que le gouvernement maintienne des dépenses militaires élevées, comme une remise en cause possible des accords passés. Par contre, couper dans ces dépenses révèle les intentions pacifiques d'un gouvernement et réduit ainsi le risque de conflit récurrent selon une probabilité allant, selon les périodes et les territoires, de 39 à 24% environ. Le Mozambique en a donné un bon exemple en réduisant fortement ses dépenses militaires, ce qui, de plus, a accru les ressources disponibles pour les priorités économiques et contribué à une croissance économique rapide. Paul Collier suggère en outre que ce devrait être le rôle des forces internationales de s'occuper des éventuels profiteurs de guerre qui voudraient prolonger le conflit en raison d'intérêts personnels. Quant aux programmes DDR (démobilisation, désarmement, réintégration), ceux-ci devraient être mieux évalués, mais ils sont à considérer définitivement de manière indépendante des estimations des dépenses militaires.

Aujourd'hui, le cas de l'Afghanistan peut sembler mal adapté à ce type d'analyse, puisque le conflit, même larvé, n'en finit pas de se maintenir. En fait, à partir de décembre 2001 et la chute des Tâlibâns, la situation politico-économique a connu une trêve assez longue, quoiqu'imparfaite par endroit, comme c'est souvent le cas après un conflit. Le retour des Tâlibâns n'a été évident qu'à partir de 2004, et il était alors relativement cantonné à des zones circonscrites, même si des actions isolées avaient été engagées dès l'été 2002. Si des forces internationales étaient effectivement déployées, l'ISAF autour de Kaboul et la coalition – en fait les Etats-Unis - sur la frontière avec la zone tribale pakistanaise pour lutter contre Al Qaïda et leurs alliés talibans, l'erreur des Américains a été de retirer des unités pour les affecter au front irakien dès le début 2003, ce qui a permis aux Talibans de se réorganiser. La priorité révélée par l'aide internationale et l'analyse du budget de l'Etat afghan a porté sur la sécurité au détriment de la reconstruction, et ce de façon écrasante. Alors que les premières années (2002-2004) laissaient entrevoir une solution au problème du seuil de capacité institutionnel, les moyens déjà relativement réduits affectés à cette tâche ont été mal à la fois limités et mal employés.

Or, la vitesse de reconstruction de l'Etat doit être supérieure à l'allure à laquelle sa légitimité se détériore. Malgré le soutien international, le constat s'impose que l'Etat afghan n'a pas été capable de générer les ressources nécessaires à sa reconnaissance fondée sur le triptyque de C. Tilly concernant sa capacité de coercition, son aptitude à générer du

³⁶ Paul Collier, *Postconflict Economic Policy*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London, 2008.

³⁷ Paul Collier, Anke Hoeffler, *Military Expenditure in Post-Conflict Societies*, *Economics of Governance* 7, n° 1 (January 2006), 89-107.

capital et sa légitimité aux yeux des citoyens. Deux exemples le montrent : celui de l'armée et celui de l'éducation.

Même si la reconstitution de l'Armée Nationale Afghane (ANA) se fait à un rythme soutenu, son entretien par l'Etat, gage d'indépendance donc de légitimité, restera pour longtemps un problème. Barnett Rubin³⁸ évalue le coût annuel d'une armée afghane capable de contrôler le territoire à un milliard de dollars par an. En se basant sur ce chiffre et en faisant l'hypothèse d'un budget militaire représentant 4% du PIB, ce qui constitue la fourchette haute d'un tel budget, il faudrait un PIB de l'Afghanistan trois fois supérieurs à son niveau de 2008³⁹

En matière d'éducation, une jeune fille entrée à l'école primaire au premier niveau en 2002 arrive au sixième en 2008. Il lui faudra à nouveau six ans pour parvenir aux portes de l'université et six autres années encore pour devenir médecin, de façon à ce que des femmes afghanes puissent soigner d'autres femmes afghanes. Cela nous mène en 2020. A ce moment où en sera l'aide extérieure et l'Afghanistan aura-t-elle encore le même pouvoir d'attraction pour des pays riches ? Aura-t-elle mis en place des ressources autonomes suffisantes ?

Conclusion

Les conditions de l'aide ne peuvent être améliorées aussi longtemps qu'elles sont surdéterminées par une logique qui n'est pas celle de la reconstruction, mais celle de la sécurité internationale. Si la reconstruction requiert la sécurité, les opérations menées par les « forces de la coalition » sont davantage guidées par une logique en grande partie extérieure à l'Afghanistan que par la sécurité intérieure à ce pays. S'il existe bien, *in fine*, un renforcement des capacités institutionnelles, celui-ci est insuffisant, car il ne constitue pas la priorité première de l'action des forces et organismes étrangers en Afghanistan. L'allocation des ressources est faite en fonction de choix politiques et sécuritaires, plutôt qu'en fonction des besoins de la population. Si la province du Helmand, lieu d'insurrection majeur et principal producteur de pavot, était un Etat, il serait le cinquième receveur des fonds de U.S Aid⁴⁰. C'est cet ordre des priorités qui a également poussé les Etats-Unis à dégarnir ses moyens militaires et civils en Afghanistan au profit de l'Irak début 2003.

« Les interventions de *State building* renvoient d'abord aux intérêts stratégiques des Etats occidentaux » analysent Béatrice Pouligny et Raphaël Pouyé⁴¹. Il est certain que, dans les deux types d'ingérence multilatérale que ces auteurs distinguent, l'Afghanistan rentre dans la catégorie des « zones stratégiques », compte tenu des moyens engagés, et non dans celle des « missions du pauvre » qui caractérisent notamment les conflits africains. Au-delà de l'intérêt pour les habitants eux-mêmes, la stabilisation d'un Etat afghan, bien disposé par rapport aux Etats-Unis et au camp occidental, représente un enjeu considérable compte tenu de sa position géostratégique.

Ces considérations expliquent la façon de procéder qui a prévalu jusqu'alors, à la fois dans les moyens et dans les méthodes. La marginalisation de l'Etat dans l'organisation de l'aide, les « *quick impact projects* » des EPR, la confusion entre militaires et humanitaires

³⁸ Barnett R. Rubin, *Afghanistan : la souveraineté comme condition de la sécurité*, Critiques internationales 2005-3, n°28, p169-183.

³⁹ Il faudrait une quinzaine d'années pour en arriver là, en supposant que la croissance annuelle soit de l'ordre de 8% sur toute la période, hypothèse très optimiste qui nous mènerait pour autant à 2023.

⁴⁰ François Grünwald, *Tour d'Horizon des Secteurs de la Reconstruction*, , novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123

⁴¹ Béatrice Pouligny et Raphaël Pouyé, *Le State Building au Secours de la Sécurité Internationale*, RAMSES 2005, IFRI, 2004, p47-60.

pour récupérer les profits de l'aide de façon à « gagner les cœurs et les esprits », font que l'aide publique n'a jamais été conçue que comme un instrument de l'action militaire par ses initiateurs et parfois comme « une opportunité de profits ». On peut même faire, dans le cas d'espèce, l'hypothèse qu'un Statebuilding volontairement lent et inefficace maintient le gouvernement en état de dépendance et justifie une présence militaire directe, en vue notamment d'intervenir le cas échéant en Iran, Etat islamiste aux ambitions nucléaires militaires ou, si besoin au Pakistan, Etat nucléaire, menacé par l'islamisme. Ce scénario se heurte désormais à l'impatience des opinions publiques occidentales et ne peut être retenu. Le plus probable est désormais celui du retrait à terme des forces étrangères, après avoir doté l'armée afghane d'une puissance suffisante pour contenir l'insurrection (d'où le maintien de cette priorité budgétaire) et en soutenant le gouvernement par une aide internationale en faveur du développement, ce qui permet de le tenir.

En voulant résoudre un problème de sécurité internationale, les puissances intervenantes, notamment les Etats-Unis, ont favorisé, partiellement à leur insu, une aggravation de celle-ci. En concentrant les moyens sur Al Qaïda et ses alliés, elles les ont détournés de la reconstruction. L'Afghanistan illustre la difficulté de gérer l'affectation des moyens en vue de renforcer la sécurité internationale. La poursuite d'un but militaire s'est faite au détriment d'un but civil, ce qui a nuit au premier. L'aide a ainsi été mal pensée, mal acheminée et mal organisée. Le dispositif mis en place n'a pas permis un renforcement suffisant des capacités institutionnelles. Un rééquilibrage peut facilement doubler le budget d'aide au développement (de 7 à 14 millions) en ne pénalisant que marginalement le budget de la sécurité (de 100 à 93 millions \$). Une stratégie plus efficace ne consiste pas d'ailleurs nécessairement à accroître les moyens militaires pour occuper le terrain, mais à mieux utiliser ceux qui sont déployés, notamment pour s'adapter à la stratégie de mouvement des Tâlibân⁴². Une meilleure allocation des ressources et l'application de méthodes plus adaptées peuvent permettre la rectification de certaines erreurs. L'aide est d'abord une question de méthode et celle-ci suppose du temps. Or, il semble que cette ressource vient cruellement à manquer lorsque la vie quotidienne des personnes est en danger.

Ces constatations nous conduisent à souligner un autre paradoxe concernant l'aide extérieure (qui ne peut être que transitoire) et la légitimation (qui est un processus à longue échéance). Les temps ne sont plus les mêmes, alors que l'appui extérieur devrait être constamment en soutien de la légitimation de l'Etat, et vice versa. Paul Collier⁴³ rappelle opportunément que la politique peut détruire une économie à grande vitesse par la guerre, quand la meilleure politique ne peut que faciliter une reconstruction très progressive. Au fond, ne faut-il pas changer de méthode. La question n'est pas « est-ce que l'aide renforce les capacités institutionnelles ? » mais plutôt « A quelle conditions peut-elle le faire ? » et « en combien de temps ? ».

Bibliographie

Azariadis C. et Drazen A. (1990), *Threshold Externalities in Economic Development*, Quaterly Journal of Economics, n°105, pp 501-526.

⁴² Gilles Dorransoro, *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2009.

⁴³ Paul Collier, *Postconflict Economic Policy*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London, 2008., p 107.

- Barakat, S. (2008), *Understanding Afghanistan*, Post-War reconstruction Development Unit (PRDU), University of York, 72 p., November.
- Besley T. et McLaren J. (1993), *Taxes and Bribery: the Role of Wage Incentives*, Economic Journal, vol.103, n°416, pp 119-141.
- Carnahan, M., Lockhart, C. (2008), *Peacebuilding and Public Finance*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London.
- Collier, P., Hoeffler, A. (2006), *Military Expenditure in Post-Conflict Societies*, Economics of Governance 7, n° 1 (January 2006), 89-107.
- Collier, P. (2008), *Postconflict Economic Policy*, in Charles T. Call & V. Wyett ed., *Building States to Build Peace*, International Peace Institute, Lynne Rienner Pub., Boulder, London, 2008.
- d'Autume A. et Michel P. (1993), *Hystérésis et Piège du sous-Développement dans un Modèle de Croissance Endogène*, Revue économique, n°2, mars, pp 431-450.
- Delesques, L., Torabi, Y. (2007), *Afghan Perception of Corruption : a Survey across Thirteen Provinces*, Kabul, Integrity Watch Afghanistan.
- Djanbaz, N. (2008), *La Justice et la Réforme du Système Judiciaire*, Colloque du 22 mai 2008, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123.
- Dorransoro, G. (2009), *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2009.
- Grünwald, F. (2008), *Tour d'Horizon des Secteurs de la Reconstruction*, novembre, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123
- Islamic Republic of Afghanistan (2009), *1388 National Budget*, Ministry of Finance, Kabul, 2009.
- Kama, M. (2008), *Articulation Etat-société : le cas d'une province de l'Est*, novembre, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123, p16-19.
- Michaïlov, S. (2006), *A quoi sert d'aider le Sud ?*, Economica, Paris.
- Michaïlov, S. (2009), *Les sept Erreurs de la reconstruction*, février, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°124.
- Mintzberg, H. (1982), *Structure et Dynamique des Organisations*, Editions d'Organisation, Paris, Editions Agence d'Arc, Montréal, 1982.
- North D. C. (1990), *Institutions, institutional changes and Economic performance*, Cambridge University Press, 1990.
- North D. C. (2005), *Le Processus de Développement Economique*, Editions d'organisation, 2005.
- Poulligny, B. et Pouyé, R. (2004), *Le State Building au Secours de la Sécurité Internationale*, RAMSES 2005, IFRI, 2004, p47-60.
- Nixon, H. (2007), *Aiding the State, International Assistance and the Statebuilding Paradox in Afghanistan*, AREU, Kabul, April 2007, Briefing Paper Series, 18 p.
- Piou, E. (2008), *L'articulation entre sociétés locales et programmes de développement*, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123.
- Rijkeghem van C. et Weder B. (1997) *Corruption and the Rate of Temptation : do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption*, IMF Working Paper, n° 97/73.
- Rodrik, D. (2008), *Nations et Mondialisation, les Stratégies de Développement dans un Monde globalisé*, chap. 2 *Les Stratégies de Croissance*, Paris, La Découverte, 2008.
- Rubin, B.R. (2005), *Afghanistan : la souveraineté comme condition de la sécurité*, Critiques internationales 2005-3, n°28, p169-183.
- Torabi, Y. (2008), *La Corruption*, novembre 2008, Les Nouvelles d'Afghanistan, n°123, p14-15
- World Bank (2008), *Afghanistan, Building an Effective State*, World Bank, Washington.