

L'Afghanistan a réalisé d'importants progrès depuis l'Accord de Bonn en 2001 quand les représentants de diverses factions afghanes se sont réunis en Allemagne pour dessiner l'avenir de leur peuple. Toutefois, le pays fait face à un ensemble impressionnant de contraintes interdépendantes. Une révolte grondante entrave le développement et promeut l'activité illicite ; l'exportation la plus rentable du pays — l'opium — renforce la corruption et alimente la sédition. L'affaiblissement des institutions nationales, générateur de frustration au sein des bailleurs de fonds (comme de la population) conduit certains acteurs à sortir des canaux officiels, pesant encore davantage sur les autorités naissantes du pays. Cinq ans après l'arrêt d'un conflit de 20 ans et plusieurs années de sécheresse, les Afghans font toujours partie des peuples les plus pauvres du monde.

Indicateurs relatifs au pays	2002	2006
Enfants enrôlés du CP à la terminale (millions)	3,1	5
Mortalité infantile (par 1 000 naissances)	165 (2001)	135
Couverture des soins prénataux (%)	5,0 (2003)	71
PIB hors opium (milliards de dollars)	4,1	7,3
PIB par habitant (dollar)	182	300
Recettes fiscales/PIB (%)	3,2	5,5
Lignes téléphoniques fixes et téléphones mobiles (par 1 000 personnes)	1,3 (2001)	11,8 (2003)
Population (millions)	22,4	24,3

Sources : Banque mondiale, données du gouvernement et des projets.

Des progrès rapides ont néanmoins eu lieu – et les cinq prochaines années seront cruciales si le pays veut conserver ces avancées. Les taux de mortalité infantile en Afghanistan ont baissé d'environ 165 par 1 000 naissances vivantes en 2001 à environ 135 par 1 000 naissances vivantes en 2006. Ces chiffres indiquent que, comparativement à l'époque du régime Taliban, ce sont 40 000 enfants de moins qui meurent chaque années. Le gouvernement a mis à disposition des subventions à l'attention des groupes communautaires élus démocratiquement dans environ 17 000 villages. Et il a démontré de manière croissante un engagement et une intégrité impressionnants dans sa gestion de la politique macro-économique et des finances publiques.

En reconnaissance de ces avancées, mais également des défis, le gouvernement et la communauté internationale ont signé en janvier 2006 la Convention sur l'Afghanistan –un engagement mutuel pour « renforcer le partenariat afin d'améliorer la vie du peuple afghan ».

Depuis avril 2002, l'Association internationale de développement, le guichet de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres, a investi un peu moins de 1,3 milliard de dollars pour 33 projets de reconstruction en Afghanistan, y compris deux opérations de concours budgétaire. La Banque mondiale gère également deux fonds fiduciaires : l'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) qui est devenu un contributeur de plus en plus important au budget récurrent et d'investissement du gouvernement et le volet afghan du Fonds de développement social du Japon.



CONTEXTE ET DÉFIS DU PAYS

Après vingt ans de conflit, le commencement d'un processus politique en 2001 a offert à l'Afghanistan une opportunité majeure de stabilité politique et de redressement économique.

Un pays en ruine.

Fin 2001, lors de la chute du régime des Talibans, l'Afghanistan a fait face à un nombre impressionnant de défis. Plus d'un million d'Afghans (la plupart civils) ont été tués au cours des vingt années de combats. Une grave sécheresse (qui a continué jusqu'en 2003), a diminué la production céréalière de moitié et a décimé les troupeaux de bétail. Les vergers, les vignes et les pâtures essentielles sont devenus inutilisables du fait des mines. Les routes, les systèmes d'irrigation, les ponts, les lignes électriques ont tous été détruits. Le risque de famine était bien réel. Près de 6 millions de personnes ont trouvé refuge

dans les pays voisins, parmi eux des membres de l'élite afghane.

L'État afghan était devenu non fonctionnel en termes de politiques et d'offres de services, malgré le maintien des structures et des fonctionnaires en poste. Quand l'Autorité intérimaire afghane a pris le pouvoir en 2001, des parties du pays étaient toujours dirigées par des factions armées. Les émetteurs de devises étaient toujours multiples et l'hyperinflation avait détruit la valeur de la monnaie. Les télécommunications internes et externes étaient quasiment inexistantes.

L'effondrement de l'État a largement empêché les pauvres d'avoir accès aux services. En outre, cette frange de la population a été affectée de manière disproportionnée par l'insécurité et la perte des chefs de famille. De nombreuses personnes souffraient (et souffrent toujours) de malnutrition, de pertes de patrimoine et de handicaps (par exemple provenant d'accidents dus à des mines).

L'interdiction de la culture du pavot imposée en 2000 par les Talibans n'avait pas vraiment affecté le commerce de l'opium (qui puisait dans les stocks existants), mais fut dévastatrice pour les revenus des ouvriers agricoles et des fermiers pauvres, dont nombreux étaient lourdement débiteurs des négociants d'opium.

D'autre part, le tissu des familles, les groupes de parenté et autres piliers de la société traditionnelle étaient restés en cohésion, en dépit de la pénétration de la culture nuisible des « seigneurs de guerre » et « commandants ».

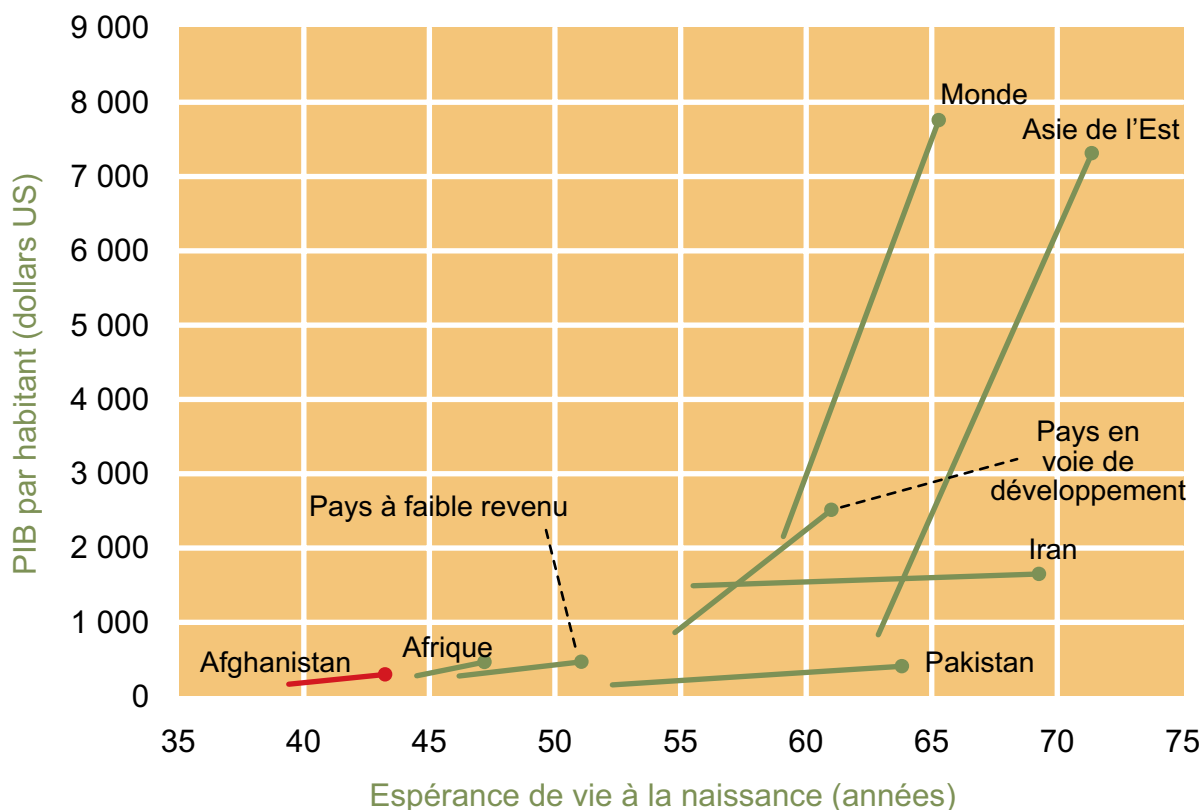
En résumé, l'Afghanistan fut essentiellement exclu des 25 dernières années de développe-

ment mondial avec une hausse du revenu par habitant pendant cette période pratiquement nulle et une espérance de vie moyenne de 43 ans seulement (voir chiffres ci dessous).

Le retour d'un gouvernement légitime a apporté un changement bienvenu.

La normalisation politique se poursuit rapidement. Sur la base de consultations élargies, un projet de constitution a été soumis à la Loya Jirga (grande assemblée) constitutionnelle en décembre 2003 et la première constitution afghane depuis trente ans a été ratifiée en janvier 2004. Des élections présidentielles se sont déroulées à l'automne et un nouveau gouvernement a été formé fin 2004. Les

Niveau de développement de l'Afghanistan dans une perspective internationale.

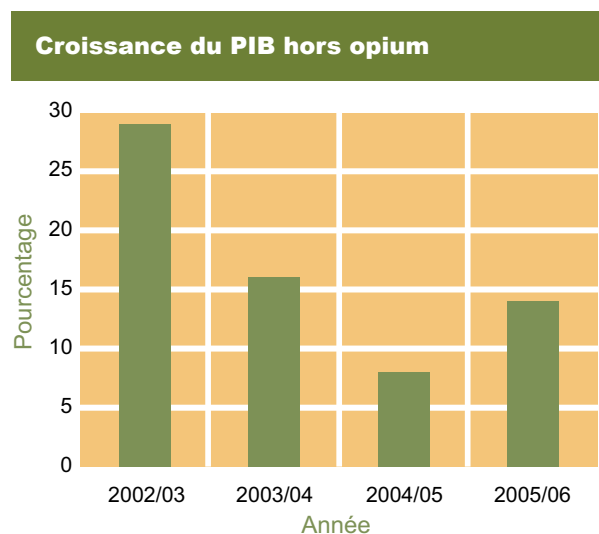


Remarque : moyenne non pondérée des statistiques du pays. Le début en traits continus de chaque ligne représente 1975, la fin en pointillés représente 2002.

femmes représentent 28 % des députés élus à la chambre, une instance qui a aujourd'hui rempli ses fonctions mandatées avec succès depuis décembre 2005.

Les réfugiés sont revenus. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) estime que 4,8 millions d'Afghans sont revenus dans leur pays en septembre 2005 – le plus grand rapatriement de réfugiés de l'histoire – et 840 000 personnes déplacées au sein du pays sont revenues dans leur région d'origine.

L'Afghanistan a réalisé une croissance économique convenable au cours des trois dernières années.



Source : Banque mondiale.

La croissance économique reflète le redressement de la production agricole (surtout le blé) et a été particulièrement soutenue dans les services et la construction, deux secteurs qui se développent rapidement dans les centres urbains. Le PIB (hors production d'opium) a atteint 7,3 milliards de dollars en 2005/2006, l'équivalent d'un PIB par habitant de 300 dollars.

Le gouvernement maintient un cadre macroéconomique stable : la politique

monétaire a été comprimée, supportée par l'adhésion à une stricte discipline budgétaire et une règle « d'absence de découvert » qui empêche la Banque centrale de financer le déficit. L'inflation a atteint 16 % en 2004/2005, principalement en raison de la hausse des loyers et des produits pétroliers, mais est revenue à 5,2 % en 2005/2006. Le taux de change reste stable.

L'Afghanistan demeure cependant un pays pauvre qui fait face à des défis complexes et imbriqués.

Le développement social est faible.

L'Afghanistan se positionne toujours très mal sur tous les indicateurs sociaux. L'espérance de vie en Afghanistan, 44,5 ans à la naissance, est au moins de 20 ans en dessous de celle des pays voisins. La mortalité infantile et juvénile est parmi les plus élevées au monde : en 2003, un enfant sur cinq mourait avant l'âge de cinq ans alors que le taux de mortalité maternelle était estimé à 1 600 par 100 000 naissances vivantes. La diarrhée et les maladies respiratoires accablent invariablement les enfants.

Moins d'un quart de la population a accès à des postes d'eau améliorés et seuls 12 % ont accès à des toilettes et lavabos modernes.

L'analphabétisme est extrêmement élevé, avec des disparités nettes entre les provinces et les sexes. Selon l'UNESCO et d'autres organisations, jusqu'à 90 % des femmes et 65 % des hommes âgés de plus de 15 ans issus du milieu rural sont analphabètes. Le taux d'alphabétisme en ville est plus élevé mais la disparité entre les sexes est grande.

La capacité dans le secteur public reste faible.

L'État afghan est politiquement, financièrement et administrativement hautement centralisé mais en pratique, le contrôle central est faible. Les seigneurs

de guerre régionaux et locaux disposent de revenus substantiels et commandent la puissance militaire, certains se sont même emparés de l'administration gouvernementale dans les localités qu'ils contrôlent. La capacité humaine et institutionnelle dans les organismes de direction augmente mais elle reste peu profonde ; les structures administratives sont fragmentées : les structures de salaires et de grades sont incapables d'attirer, de conserver et de motiver les fonctionnaires expérimentés ; et les procédures de recrutement basées sur le mérite font face à des défis résistants aux réformes.

De plus, le gouvernement se trouve lui-même en concurrence avec une « seconde fonction publique » virtuelle qui a émergé de l'effort massif d'assistance fourni par les organisations non gouvernementales (ONG), les consultants, les conseillers et les employés des Nations Unies et d'autres institutions internationales et bilatérales, y compris des consultants expatriés et des Afghans attirés par des salaires relativement élevés.

Ces structures parallèles ont volé certains des meilleurs talents du gouvernement. Fait encore plus important, les structures parallèles signifient que les Afghans ne peuvent pas tenir leur propre gouvernement élu pour responsable de la prestation de services. Elles perpétuent également la dépendance aux aides.

Le problème de la drogue continue de croître.

L'ampleur et l'importance de l'économie de l'opium en Afghanistan sont quasiment sans précédent et uniques au niveau mondial. La culture du pavot a enregistré une hausse de 59 % en 2006. En raison de l'insécurité présente dans le sud, des éléments anti-gouvernementaux ont pu encourager, voire même menacer, les agriculteurs de cultiver du pavot. En conséquence, la culture du pavot dans la région du sud en 2006 est pratiquement égale à la culture totale du pavot dans tout l'Afghanistan en 2005.

La taille absolue et la nature illicite de l'économie de l'opium signifient qu'elle infiltre et affecte sérieusement l'économie, l'État, la société et la politique en Afghanistan. Elle génère des quantités importantes de demandes réelles dans l'économie, offre des revenus et de l'emploi, y compris dans les zones rurales (même si une grande partie de la « valeur » finale tirée de l'opium afghan s'accumule en dehors du pays) et soutient la balance des paiements et, indirectement (par le biais de taxes douanières sur les importations financées par la drogue) les recettes publiques. L'économie de l'opium est une source de corruption qui ébranle plusieurs institutions publiques et est largement considérée comme l'une des plus grandes menaces à la mise en place de l'État, à la reconstruction et au développement de l'Afghanistan.

L'insécurité augmente.

La situation de la sécurité dans le pays s'est détériorée depuis avril 2004 (et de façon extrême en 2006). Les sources d'insécurité sont complexes et comprennent des groupes anti-gouvernementaux avec des projets nationaux et régionaux, des réminiscences de milices alliées à des figures politiques marginalisées, des trafiquants de drogue et des gangs de criminels. L'insécurité se concentre dans les régions du sud et du sud-est.

Le rôle de l'armée nationale afghane, qui a rejoint massivement les rangs des forces de l'OTAN dans les opérations au sud et au sud-est du pays, a été de contrer cette insécurité. Depuis 2005, l'OTAN s'est développé tant en termes de taille que de mandat dans le pays et prévoit une offensive de printemps vigoureuse en 2007 pour faire reculer la progression des Talibans.

Pour relever ces défis, l'Afghanistan et ses partenaires doivent fonder leur approche sur une stratégie bien pensée, prenant en compte le contexte politique, régional et social du développement dans le pays.

L'APPROCHE STRATÉGIQUE DE L'IDA

Après plus de 20 ans de désengagement, l'IDA joue un rôle clé dans le soutien au peuple afghan grâce à une transition fragile visant à reconstruire leur État.

La stratégie de l'IDA a été de développer un programme flexible centré sur quatre composants principaux : soutenir la construction de l'État, supporter les programmes de priorité nationale (plutôt que les petits projets fragmentés), cibler les moyens de subsistance par le biais de services pour les zones rurales et capitaliser le pouvoir de réunion de l'IDA pour promouvoir une approche plus coordonnée dans la reconstruction de l'Afghanistan.

Soutenir la construction de l'État.

Dès le début 2001, le programme de l'IDA en Afghanistan a soutenu des activités qui renforcent et construisent la capacité dans les principales fonctions d'état, étayant la stratégie nationale afin de reconstruire une administration efficace et responsable.

Le soutien apporté aux fonctions de gestion des dépenses publiques et fiduciaires, sans lequel l'État afghan ne pourrait pas mobiliser les finances pour continuer de faire fonctionner le gouvernement et ne pourrait pas coordonner les investissements dans les infrastructures économiques clés, est au cœur de cet effort.

La réforme de l'administration publique est également plus largement soutenue par les subventions à l'appui de l'IDA en matière de développement des institutions. L'IDA initie aujourd'hui une approche polyvalente envers la réforme de l'administration publique.

Étayer les programmes de priorité nationale.

L'IDA a fortement soutenu les programmes de priorité nationale de l'Afghanistan (PPN).

L'objectif des PPN est d'allier le gouvernement, les bailleurs de fonds, le secteur privé, les ONG et la société civile autour de politiques nationales définies par le gouvernement en opposition à une variété de projets ponctuels avec peu de responsabilité.

Une subvention anticipée de l'IDA, postérieure au conflit pour le renforcement communautaire et les travaux publics, a joué un rôle majeur dans l'innovation de l'approche employée dans les deux programmes reconnus comme ayant engendré la plus grande réussite : le programme de solidarité nationale et le programme national d'emploi d'urgence. Ces programmes attirent un nombre croissant de co-financements à bailleurs de fonds multiples.

Améliorer les moyens de subsistance grâce à l'expansion des services ruraux pour les pauvres.

En offrant un accès, un emploi et des services aux communautés les plus éloignées et vulnérables, l'IDA a fait des moyens de subsistance pour les pauvres un pilier de sa stratégie.

Dans un pays comme l'Afghanistan, quand un manque d'infrastructures tant physiques qu'institutionnel aggrave les difficultés géographiques d'atteinte des communautés éloignées, les bonnes intentions ne suffisent pas.

L'IDA a développé une stratégie pragmatique qui accumule les capacités sur le terrain – dans le secteur privé, dans les ONG et dans les communautés elles-mêmes – pour fournir ou coordonner les services tout en accumulant également graduellement la capacité de niveau local et des organismes gouvernementaux nationaux.

Pour étayer les réformes politiques, l'IDA a également analysé la pauvreté et la fourniture d'une protection sociale, en se basant sur les résultats d'une enquête réalisée en 2003 sur

les risques et la vulnérabilité nationaux d'une multiplicité de bailleurs de fonds.

Capitaliser le pouvoir de réunion et le savoir de l'IDA pour coordonner l'assistance.

Trois trimestres de dépenses publiques en 2004/05 ont été assumés par des bailleurs de fonds et une faible part du total a été prise en compte dans le budget du gouvernement. De nombreux bailleurs de fonds continuent de financer le « budget extérieur ».

En droite ligne avec les principes de Paris reconnus sur le plan international, l'IDA a constamment plaidé en faveur d'un meilleur alignement des bailleurs de fonds autour des politiques du gouvernement, des programmes et systèmes prioritaires. L'établissement début 2002 du Fonds fiduciaire Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) pour supporter les charges récurrentes du gouvernement et des investissements publics en fournissant une surveillance fiduciaire et administrative pour les contributions de bailleurs de fonds multiples a montré que l'on va dans la bonne direction. Les signataires du Pacte pour l'Afghanistan à Londres en 2006 se sont également engagés à augmenter la part du soutien au budget stratégique.

Grouper les efforts et les ressources

A ce jour, 24 bailleurs de fonds se sont engagés sur des contributions de plus de 1,7 milliard de dollars à l'ARTF. Une évaluation indépendante réalisée début 2005 a indiqué que l'ARTF était en accord avec les principes de meilleures pratiques pour structurer et gérer les fonds fiduciaires dans les situations postérieures au conflit et en droite ligne avec les principes de partenariat efficace de la déclaration de Paris pour le financement par des bailleurs de fonds. L'ARTF évolue également vers une plate-forme à bailleurs de fonds multiples pour un dialogue avec le gouvernement centré sur la politique.

L'IDA a également employé son travail analytique pour permettre d'obtenir le soutien de

la communauté des bailleurs de fonds pour les programmes nationaux. Plus particulièrement, l'étude en cinq volumes sur la gestion des finances publiques publiée en janvier 2006 a permis de démontrer la valeur de la canalisation des ressources des bailleurs de fonds dans le budget du gouvernement.

La stratégie de l'IDA a commencé à porter ses fruits dans plusieurs domaines prioritaires.

Malgré les défis décrits ci-dessus, il existe une vague impressionnante de développement sur le terrain. Les contributions de l'IDA à la reconstruction de l'Afghanistan couvrent de nombreux secteurs différents.

Administration publique. Le gouvernement a réalisé quelques progrès majeurs, soutenus par les programmes de l'IDA, dans les domaines de la réforme de l'administration publique et de la gestion des finances publiques. L'IDA a financé les mesures d'urgence du gouvernement pour la gestion financière, la vérification et la capacité d'approvisionnement grâce à une série de programmes d'administration publique d'urgence. En plus de ces investissements, les subventions de développement de l'IDA (aujourd'hui dans leur troisième tranche) ont soutenu, par le biais d'incitations financières, d'un dialogue en matière de politique et d'une surveillance, le programme de réformes du gouvernement dans ces domaines.

Malgré des pressions pour augmenter les dépenses de la population, du parlement et des bailleurs de fonds, une discipline budgétaire a été mise en vigueur et appliquée de manière stricte, notamment par des contrôles de la masse salariale du gouvernement. Ce fut l'ingrédient de base de la stabilité macroéconomique. **Les recettes domestiques ont augmenté sensiblement** suivant un taux de croissance annuel moyen de 60 % par an pendant la période 2002/03- 2004/05, enregistrant une hausse de 3,2 % du PIB à 4,5 % pendant cette même période. Des efforts importants ont été réalisés pour améliorer

le processus budgétaire qui a parcouru du chemin depuis le premier budget qui a suivi la chute des Talibans de 2002/2003.

L'exécution du budget s'est améliorée : la plupart des fonctionnaires sont aujourd'hui payés, et ce dans les délais impartis. Enfin, le gouvernement s'est fermement engagé à une transparence et une responsabilité financières, accompagnées de progrès dans la vérification et la surveillance externe par la nouvelle assemblée nationale. Des améliorations institutionnelles et des développements de capacité ont vu le jour, particulièrement au ministère des Finances, que le travail de réforme de la nouvelle administration publique de l'IDA cherchera à consolider.

Développement rural. L'IDA a soutenu des programmes nationaux de subsistance grâce à ses investissements dans le programme de solidarité nationale (PSN), les programmes d'accès du monde rural et de l'emploi et dans la microfinance.

Le PSN, qui a débuté initialement comme composante d'un projet de renforcement communautaire et de travaux publics, est devenu un effort massif pour aborder les besoins des communautés rurales dans tout le pays composé d'environ **13 millions d'habitants répartis dans 34 provinces**. C'est devenu l'un des programmes nationaux le plus visible et couronné de succès et il consolide sa crédibilité dans tout le pays.

Les instances élues au niveau des villages, connues sous le nom de conseils de développement communautaire (CDC), ont choisi les sous-projets d'infrastructures rurales prioritaires, comme l'approvisionnement et l'assainissement de l'eau, la construction des routes et des ponts, l'irrigation et l'énergie rurale, qui sont alors financés de manière transparente par des subventions globales. En novembre 2006, 15 404 CDC – dans lesquels les femmes jouent un rôle prépondérant – ont été élus, 10 876 d'entre eux ont reçu des subventions globales pour financer

20 038 sous-projets communautaires. Un total de 8 631 sous-projets ont été achevés à ce jour. Au-delà de la fourniture d'infrastructures rurales de base, le programme génère du travail, dynamise l'économie locale et renforce la gouvernance locale.

Depuis son démarrage en 2002, le programme national d'emploi d'urgence (connu aujourd'hui sous le nom de programme national d'accès du monde rural) a réhabilité environ **8 000 km de routes rurales** dans tout le pays et relié plus de 3 000 villages aux centres urbains. Le programme a également fourni 13 millions de jours de travail, y compris pour les anciens combattants dans les zones de production d'opium.

Tant le PSN que le programme routier ont démarré en qualité de projets de l'IDA et reçoivent aujourd'hui un co-financement de bailleurs de fonds multiples par le biais de l'ARTF.

Microfinance. Lancée en 2003, la microfinance s'est développée à une vitesse fulgurante pour combler un vide important (créé par l'effondrement du secteur bancaire) dans les services financiers. Fin septembre 2006, le secteur de la microfinance comptait plus de **260 000 clients actifs**, 60 millions de dollars de prêts en cours et avait mobilisé 6 millions de dollars d'épargne de la population pauvre. Trois quarts des clients étaient **des femmes** et 35% vivaient dans des régions rurales. Trois ans après la création du programme de microcrédit, 14 institutions de microfinance ont géré plus de 220 agences durables contrôlées par une organisation faîtière. L'IDA administre le fonds fiduciaire (ARTF) qui a permis de créer des mécanismes de coordination et un cadre réglementaire pour ce secteur financier naissant.

Santé. Grâce au soutien combiné de l'IDA et de l'ARTF apporté au ministère de la Santé publique, les services de santé de base sont aujourd'hui sous-traités pour servir les régions dans lesquelles vivent environ 80 %

de la population totale. Jusqu'à la fin 2003, l'efficacité du système de santé publique était globalement mauvaise, à l'exception de campagnes de masse telles que la vaccination contre la rougeole et la couverture en vitamine A. Depuis le début 2004, les prestations de services ont augmenté. Les ONG se sont engagées auprès du ministère de la Santé publique à fournir un programme de prestations de santé de base et à fournir environ 90% de ces services.

Grâce au soutien combiné de l'IDA et de l'ARTF apporté au ministère de la Santé publique, environ 90 % de la population a aujourd'hui accès aux soins de santé primaires. La proportion de femmes recevant **chaque année des soins prénataux a augmenté de 5 % en 2003 à 71 % en 2006** (sur la base des données du système d'information sur la gestion de la santé). Une enquête indépendante sur la qualité des soins indique une hausse de 40 % de la satisfaction des patients, de la connaissance des prestataires, de la qualité des relations avec les patients et de l'utilisation par les pauvres.

Etonnamment, les ONG ont pu conserver, voire même développer des services dans des régions instables. A Helmand, l'une des provinces les moins sûres du pays, le nombre de patients a plus que doublé en 2004-2006, malgré l'assassinat de quatre praticiens et la destruction de 15 % des centres de soins.

Éducation. En 2001, lors de la chute des Talibans, le taux net de scolarisation était estimé à 43 % pour les garçons et 3 % pour les filles. Le premier projet de la Banque mondiale dans l'Afghanistan après Talibans fut un projet d'éducation d'urgence qui a réhabilité les écoles, décentralisé la gestion scolaire et permis d'augmenter la scolarisation à travers les classes (il fut suivi de deux autres projets d'éducation). Pendant les quatre années du projet de l'IDA (2002- 2006), la scolarisation des enfants du CP à la terminale est passée dans tout le pays **de 3,1 millions à un peu plus de 5 millions** (dont 1,75 million sont des

filles). Et la scolarisation au niveau tertiaire a augmenté d'environ 23 000 à presque 40 000 (dont 8 000 femmes).

Secteur privé. L'IDA a soutenu des réformes juridiques et financières pour améliorer l'environnement commercial de l'Afghanistan par le biais d'une série de prêts à l'appui pour le développement. Un bilan du climat des investissements réalisés dans cinq villes a permis d'identifier les priorités en matière de réformes. De plus, l'IDA s'est concentrée sur l'amélioration des infrastructures de base que la plupart des entreprises requièrent : l'électricité, les routes et le téléphone.

Énergie. En janvier 2003, la centrale thermique de 45 mégawatts au nord-ouest de Kaboul a été remise en service après une période d'inactivité de 14 ans. Cela a pratiquement **doublé la distribution d'énergie à Kaboul**, chose particulièrement essentielle pendant les mois d'hiver au cours desquels la demande augmente d'un tiers.

Transport. L'IDA a investi 162 millions de dollars dans le secteur routier depuis 2003, ce qui a permis de relier Kaboul à la frontière du Tadjikistan, un projet qui comprenait la réhabilitation du tunnel de Salang – l'un des tunnels les plus hauts du monde. En conséquence, **la durée du voyage entre la capitale et la frontière est passée** de deux jours à six heures. L'IDA a également fourni un renforcement des capacités pour le personnel technique et politique dans les ministères concernés.

Télécommunications. Dans un pays où 99 % de la population n'avaient pas accès à la téléphonie en 2002, **plus de deux millions de téléphones** aident aujourd'hui les Afghans à communiquer.

L'IDA a d'abord fourni une assistance analytique au ministère des Télécommunications pour développer des projets de documents de licence. Ceci fut suivi par une opération supervisée par l'IDA et financée par l'ARTF

pour réhabiliter la station terrestre de télécommunications par satellite à Kaboul, pour créer une ligne de transmission numérique entre Kaboul et les provinces de l'est et établir un système de facturation pour la future entreprise afghane de télécommunications. Cela a également favorisé la croissance de la concurrence privée entre les réseaux et services de télécommunications.

Toutes les provinces sont aujourd'hui reliées sur un réseau gouvernemental de communications permettant le transfert de la parole, de données et l'accès à la vidéo conférence entre la capitale du pays et les capitales provinciales.

LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Les réalisations de l'Afghanistan ces quatre dernières années ont été impressionnantes sur de nombreux points. Cependant, les fruits du développement économique ont souvent été distribués de manière inégale, la qualité des services publics reste faible et les attentes soulevées lors des réunions entre les principaux bailleurs de fonds restent sans réponse.

Un tel environnement met une pression importante sur le gouvernement qui doit déjà faire face aux défis des nouvelles institutions démocratiques.

Les cinq prochaines années seront essentielles pour consolider et déployer les bénéfices acquis du développement économique.

Pour ce faire, le gouvernement devra davantage hiérarchiser ses efforts et les bailleurs de fonds devront plus insister sur la mise en œuvre et l'amélioration de l'efficacité des aides.

Cela implique i) d'améliorer la capacité du gouvernement à concevoir et contrôler la mise en place de programmes et ii) de pousser les bailleurs de fonds à canaliser les aides en réponse aux efforts du gouvernement à

renforcer sa gestion budgétaire et ses contrôles fiduciaires.

Le rôle de l'IDA pendant cette période – au-delà de la fourniture de ses propres ressources—doit être de continuer à établir le bien-fondé de ces principes et d'aider le gouvernement à hiérarchiser efficacement ses propres ressources.

Il reste des besoins importants en Afghanistan.

Dans sa stratégie de développement national, le gouvernement a estimé un besoin d'investissements de 4 milliards de dollars par an sur une période de cinq ans (2005-2010). Ce chiffre représente ce qu'il faudrait pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie de développement national approuvée par les bailleurs de fonds dans le Pacte pour l'Afghanistan de janvier 2006.

L'Afghanistan peut absorber et utiliser efficacement les sommes considérables de l'IDA : la réduction plus que nécessaire de la pauvreté par le biais de l'accès rural, la microfinance, les partenariats avec les ONG dans les domaines de la santé et du développement communautaire devraient être mis à l'échelle sans délai. Les projets afghans ont été financés à deux fois le taux moyen de versements de la Banque. En outre, l'IDA est l'une des rares sources de financement de développement prévisibles sur plusieurs années, à disposition de l'Afghanistan.

En supposant que l'IDA conserve une part constante de l'enveloppe globale des bailleurs de fonds pour l'Afghanistan (actuellement autour de 8 %), cela impliquerait un besoin de 300 millions de dollars de ressources de l'IDA par an.

Le progrès en matière de gouvernance est crucial.

Un renforcement supplémentaire des capacités pour le gouvernement dans les domaines

stratégiques des réformes de l'administration publique et de la gestion financière sera essentiel pour conserver sa crédibilité auprès des citoyens et des bailleurs de fonds. Le programme de réformes de l'administration publique lancé en 2003 a jusqu'ici engendré des résultats modestes et les plans de déploiement du gouvernement dans un avenir proche, d'une réforme sur les salaires et les grades pour les hauts fonctionnaires ne seront pas suffisants. Le gouvernement doit montrer un engagement politique soutenant la création d'une fonction publique nette et efficace. Le prochain travail analytique et consultatif de l'IDA sur la lutte contre la corruption en Afghanistan devrait servir de guide aux activités anti-corruption du pays.

La pérennité budgétaire reste un défi majeur.

La mobilisation des recettes, bien qu'elles augmentent de manière impressionnante, reste faible (5,5 % du PIB en 2005/2006, l'un des taux les plus bas du monde), et les recettes domestiques ne couvrent que la moitié des dépenses totales de fonctionnement dans le budget central du gouvernement. Le gouvernement s'est engagé à augmenter progressivement les recettes au cours des prochaines années avec pour objectif d'atteindre plus de 8 % de PIB d'ici 2010, grâce à son projet douanier financé par l'IDA.

Le secteur de l'énergie a également besoin d'aide.

La distribution d'énergie reste faible : début 2005 seuls 6 % (l'un des taux les plus bas du monde) des Afghans avaient accès à l'énergie publique. En dépit de la pauvreté, de nombreux Afghans sont désireux de payer plus cher l'énergie dans les régions non desservies par les réseaux électriques inappropriés du pays. L'Afghanistan importe de l'électricité d'Iran et d'autres pays voisins d'Asie centrale à des prix qui concurrencent une nouvelle production. La construction d'une ligne majeure de

transmission d'Asie centrale à Kaboul pourrait conduire à d'importantes améliorations de la distribution en 2008/2009.

Les questions ne sont cependant pas toutes techniques et financières, l'attention portée aux tarifs, aux réglementations et à la restructuration du service public énergétique sont également importantes pour la durabilité. L'IDA a financé une analyse qui aidera l'Afghanistan à mieux résoudre ces questions.

L'expérience de l'IDA dans un contexte afghan stimulant engendre plusieurs leçons.

La création de capacité prend plus de temps que prévu : il ne s'agit pas simplement de former des personnes, bien que cela soit important. Les institutions et les systèmes prennent du temps à se développer, se normaliser et acquérir une prévisibilité. Une partie du défi est de comprendre le contexte politique et les incitations économiques et politiques dans le secteur public. Les hypothèses sur les besoins de capacité existante doivent être continuellement mises à jour ou révisées afin de ne pas manquer les échéances ou délais des programmes. Cela peut impliquer de définir clairement la différence entre la création de capacités à court terme (comme la capacité de rachat) et à long terme.

Le développement économique n'est qu'un des défis interconnectés : reconstruire l'Afghanistan représente plus que la reconstruction d'infrastructures ou le rétablissement de l'économie légale, il s'agit de reconstruire l'État lui-même. Le défi pour l'Afghanistan est de neutraliser le pouvoir des milices et des éléments criminels qui ont verrouillé le pays, à la fin des guerres, dans un équilibre informel de bas niveau. Pour que les institutions d'aide soient efficaces dans cet environnement, il faut des partenariats solides entre les acteurs de la sécurité, du développement et de la diplomatie du pays.

La gestion des finances publiques est essentielle à la création d'un État : l'importance de l'appropriation et de la crédibilité du gouvernement a été une leçon clé tirée du programme afghan. La manière dont le gouvernement gère les finances internationales sera soigneusement surveillée par la population—les perceptions de corruption peuvent entacher la réputation d'un ministère ou d'un gouvernement. Sans crédibilité, les acteurs internationaux ne supporteront pas les charges récurrentes des investissements du gouvernement et les investissements publics contourneront également les systèmes budgétaires nationaux.

La flexibilité des programmes est importante : dans un pays comme l'Afghanistan, il est indispensable de mener une étude continue et une supervision intense des programmes pour s'assurer que la restructuration peut avoir lieu si nécessaire. Des projets pilotes de moindre taille sont conseillés pour commencer afin que les hypothèses sur la capacité et un environnement de programme plus large puissent être internalisées avant la mise à l'échelle. L'unité de gestion par pays de la Banque pour l'Afghanistan a initié des études trimestrielles de portefeuilles avec le ministère des Finances et les ministères

d'exécution. Celles-ci ont déjà facilité la restructuration des (quelques) parties de l'engagement de l'IDA qui souffrent d'un manque de vision des résultats, d'une direction inefficace et d'une faible capacité résultant de versements ralentis.

Être prêt à innover : l'innovation peut être nécessaire pour contourner les contraintes sécuritaires relatives à l'exécution. En Afghanistan, l'ingénuité ne suffit souvent pas à y parvenir. Toutefois, des groupes de travail, de concert avec des organismes d'exécution, ont trouvé des manières de superviser et de réaliser une vérification des progrès dans les régions non protégées. Le programme de solidarité nationale a adopté, par exemple, une approche de supervision à distance pour les projets en cours, avec un ou deux membres de la communauté rapportant régulièrement les progrès. Le programme national d'emploi d'urgence a également ajusté son mécanisme de délivrance dans les régions non protégées, passant à des contrats communautaires. Pour la supervision, on emploie des ingénieurs locaux qui ont accès aux régions non protégées.

Février 2007.

<http://www.banquemondiale.org/ida>