

Le Ministère du Développement Rural : un exemple à suivre ?

par Augustin LABORDE *

Alors que le retrait progressif des forces de l'OTAN a commencé et après douze ans d'intervention, l'heure est plus que jamais au bilan en Afghanistan. Voici une analyse de l'action, du mode de fonctionnement et des défis d'un des ministères afghans les plus actifs, le Ministère du Développement Rural.

À la suite de la chute du régime des Tâlebân en 2001, le Ministère du Développement Rural (Ministry of Rural Rehabilitation and Development – MRRD) a été rétabli¹. Douze ans plus tard, bien que 38% de la population en milieu rural vivent sous le seuil de pauvreté, son action et son mode de fonctionnement sont largement salués. Dans la plupart des domaines relevant de son champ compétence, des progrès notables ont, en effet, été remarqués. Par exemple, le nombre de personnes ayant accès à de l'eau potable en milieu rural a presque doublé en quatre ans, passant de 20%, en 2007, à 39%, en 2011. De même, 64% de la population rurale dispose désormais de l'électricité, contre environ 40% en 2007. Depuis la même année, près de 40% des personnes vivant en milieu rural ont noté des améliorations en matière d'accès au réseau routier, et 75% d'entre elles ont désormais une route praticable à moins de deux kilomètres de chez eux². De plus, le MRRD est la seule entité administrative qui couvre plus de 95% du pays, en dépit des problèmes sécuritaires et d'accès aux régions les plus reculées³. Ainsi, ce ministère a acquis la confiance des principaux bailleurs de fonds et est dotée d'un des budgets les plus importants du gouvernement⁴.

Les raisons d'un succès

Les raisons de ce succès sont, à mon sens, au nombre de trois.

Tout d'abord, son mandat. Dans un pays où près de 72% de la population vit hors des villes⁵, le MRRD apparaît comme un acteur clé. Ayant pour objectif l'amélioration

des conditions de vie des personnes vivant en milieu rural, il tend à développer les services et les infrastructures de base, à constituer un tissu économique local et à améliorer la gouvernance locale. Il se situe donc en dehors des luttes politiques intestines qui gangrènent la vie politique afghane, et peut mener ses actions avec une relative autonomie.

Ensuite, le MRRD bénéficie d'importantes ressources, financières et humaines. Grâce au soutien de la communauté internationale⁶, le ministère a les moyens financiers de parvenir à ses objectifs et peut ainsi attirer et conserver des ressources humaines sans équivalent dans le pays, pour la plupart des jeunes, éduqués, ayant parfois suivi leurs études supérieures en Occident, et bien formés.

Mais la raison principale du succès du MRRD tient à son mode de fonctionnement, « *Afghan-led and Afghan-owned* » (dirigé et adopté par les Afghans). Même si les bailleurs de fonds jouent un rôle essentiel dans la réussite du ministère, celle-ci est surtout due aux Afghans eux-mêmes, qui sont les véritables décisionnaires, en suivant une approche « *bottom-up* » (du bas vers le haut). Une des illustrations les plus éloquentes de cette démarche est le Programme de Solidarité Nationale (NSP), un des cinq projets majeurs du MRRD. Inspiré du programme national indonésien pour l'autonomisation des communautés, le NSP a été imaginé conjointement par le gouvernement afghan et la Banque Mondiale. Mis en place en 2003, le NSP a permis la création de plus de 30 000 conseils de village (CDC), élus démocratiquement et dotés de subventions⁷. L'utilisation de ces fonds est décidée par les CDC eux-mêmes, et non par l'administration centrale, à Kaboul, ou depuis Washington. En plus des évaluations menées par des consultants externes et l'unité de gestion du programme, un suivi est également assuré par les communautés bénéficiaires via la constitution d'une équipe de quatre personnes, non membres du CDC, dédiées à cette tâche⁸. Ceci a eu pour effets directs une appropriation des projets par les

* Augustin Laborde a travaillé deux ans, de 2012 à 2014, en tant que conseiller au sein des cabinets du Ministre et du Vice-Ministre chargés du Développement Rural, en Afghanistan.



Aménagement pour la maîtrise de l'eau. « Développer les services et les infrastructures de base ». Photo MRRD

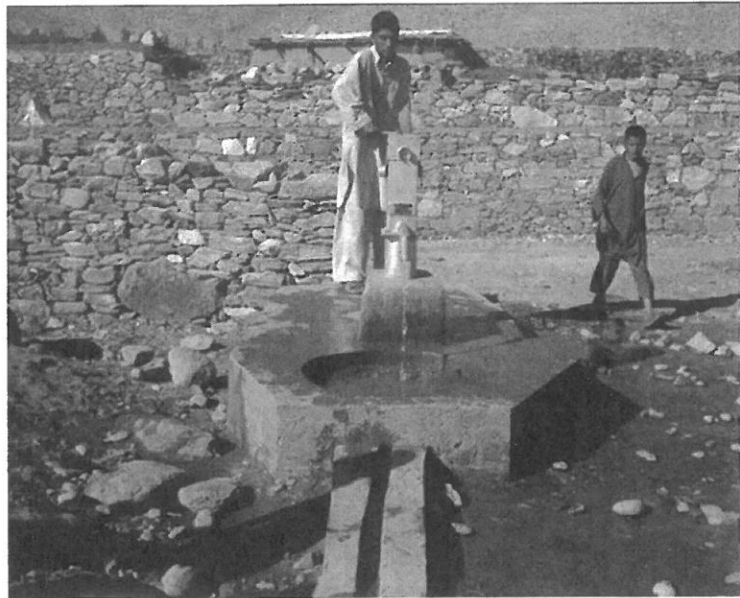
communautés, une prise de conscience collective et la mise en place de mécanismes d'autocontrôle limitant la corruption. Le NSP, et plus largement le MRRD, a révolutionné le visage de l'Afghanistan des campagnes.

Des communautés parties prenantes

Par ce mode de fonctionnement, le Ministère du Développement Rural a trouvé un moyen de limiter l'impact du problème sécuritaire sur ses activités⁹. Comme les communautés sont parties prenantes des projets, elles se portent garantes de la réussite de ces derniers et ne laissent pas les insurgés porter atteinte à leurs initiatives. Pour les régions les plus dangereuses, un modèle spécifique a été développé. Intitulé « Kandahar Model » du nom de la province où il a été mis en place la première fois, en 2007, il repose sur une idée simple : une des causes du soutien, au moins passif, d'une partie de la population à l'insurrection est son absence de ressources et d'activités professionnelles. Ainsi, le « Kandahar Model » va encore plus loin dans l'idée d'intégrer les communautés aux projets de développement : ce sont non seulement elles qui décident des projets dont elles ont besoin, mais ce sont également elles qui les mettent en œuvre (et non pas une entreprise privée ou des ONG comme dans la plupart des autres régions), sauf pour les aspects qui requièrent des compétences techniques spécifiques¹⁰. L'évaluation des projets est menée conjointement par les communautés locales, les équipes de gestion du programme aux niveaux national et régional et, parfois, des consultants externes. Si l'insécurité reste un des fléaux du pays, elle n'est pas réellement un obstacle pour le MRRD, et les autres acteurs dans le pays peuvent tirer bénéfice de ces expériences.

Faire face à la réduction de l'aide

Les défis à relever pour le MRRD sont, néanmoins, encore nombreux. La première préoccupation tient à la fragilité de son financement. Malgré les engagements pris par les



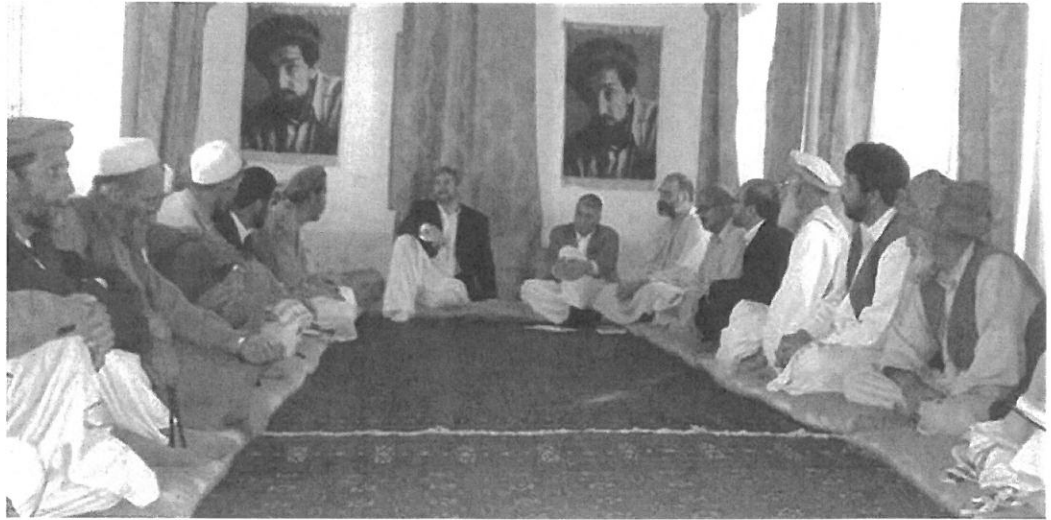
Le nombre de personnes ayant accès à l'eau potable a presque doublé de 2007 à 2011. Photo MRRD

baillleurs de fonds lors des différentes conférences internationales¹¹, la réduction de l'aide est inéluctable, si on prend en compte la situation économique critique dans les pays occidentaux, une certaine « lassitude » inhérente à une intervention si longue et l'émergence de nouveaux conflits dans d'autres régions du monde. La question qui se pose est la suivante : comment faire aussi bien, voire mieux, avec moins d'argent ? Cette question, qui se pose pour le Ministère du Développement Rural, vaut également pour l'ensemble des ministères et des acteurs présents en Afghanistan. Les réponses proposées pour le MRRD pourraient donc être appliquées plus largement.

La solution suggérée est triple : dans un premier temps, une réorganisation des services est une impérieuse nécessité. Historiquement, le MRRD s'est construit « pierre après pierre » : les bailleurs, principalement la Banque Mondiale et le Programme des Nations unies pour le Développement, ont voulu avoir « leur » programme propre. Cinq programmes ont donc vu le jour¹², en plus des Directions du Ministère. Une fusion de ces entités doit désormais être inscrite à l'ordre du jour. Les Directions Ministérielles pourraient regrouper l'ensemble des activités identiques mises en œuvre par les différents programmes, autour de problématiques communes (eau et assainissement, gouvernance locale, énergie, réseau routier et développement économique). Ceci permettrait une mutualisation des ressources et une baisse des coûts. Les obstacles à cette réforme sont néanmoins nombreux : les bailleurs doivent se coordonner et accepter de perdre une partie de leur leadership et les personnels des programmes doivent accepter de transférer leurs compétences et leur savoir aux personnels des Directions, souvent bien moins formés.

En ce sens, le « Change Management Program », lancé en 2009 et œuvrant à ce transfert de compétence, doit être réellement mis au centre du débat et doté de moyens conséquents.

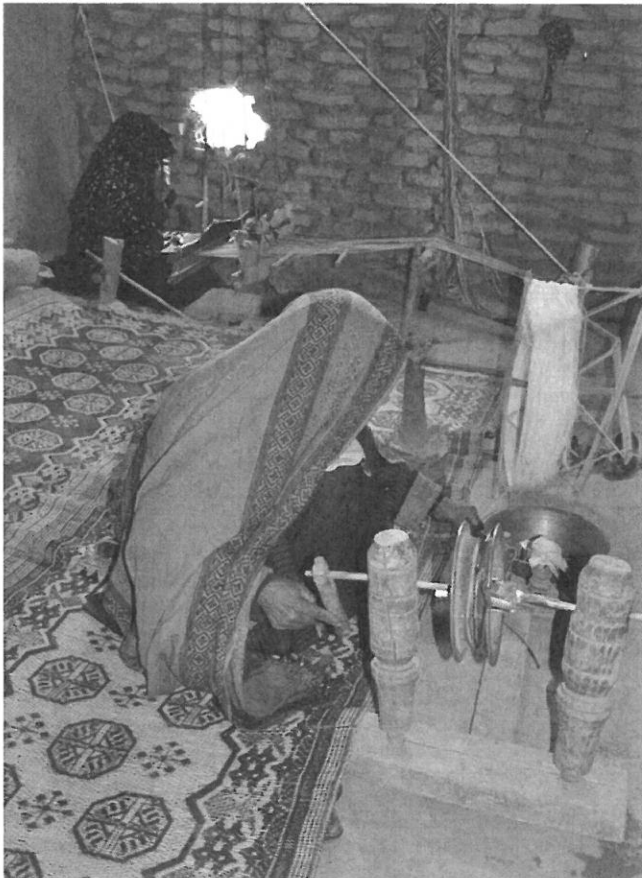
Pour le gouvernement par ailleurs, ce qui pourrait être perçu comme une contrainte doit, au contraire, être vue comme une opportunité. La réduction de l'aide internationale peut être le moyen pour les différents ministères de travailler



Le Programme de Solidarité Nationale (NSP) a permis la création de plus de 30 000 conseils de village.
Photo MRRD

d'avantage de manière intégrée et coordonnée. Est-il normal, par exemple, que la construction de lignes électriques relève de la compétence de deux ministères, le MRRD et le Ministère de l'Eau et de l'Energie ? De même, la construction des routes doit-elle être, elle aussi, confiée à deux ministères: le MRRD pour les routes tertiaires, et le Ministère des Travaux Publics pour les routes secondaires et primaires ? Cette absence de coordination répond à des comportements culturels et politiques, chaque ministère ayant pour habitude de protéger ardemment ses prérogatives. L'argent étant le nerf de la guerre, l'argument financier paraît, justement, être le seul à même de faire évoluer ces comportements.

«Objectif : l'amélioration des conditions de vie des personnes vivant en milieu rural.»
Photo MRRD



Fixer des objectifs réalistes

À court terme, la solution pourrait être de relancer les *clusters* de gouvernement (assemblées réunissant plusieurs ministères concernés par des problématiques communes), mis en place dans le cadre du Processus de Kaboul, amorcé en 2009¹³. Devenus de véritables « usines à gaz » développant des stratégies impossibles à mettre en œuvre dans un pays aussi peu développé que l'Afghanistan, ces clusters doivent revoir leurs objectifs, de manière pragmatique et réaliste. L'exemple de CARD-F (« *Comprehensive Agriculture and Rural Development-Facility* »), projet mis en œuvre dans le cadre du Cluster « Agriculture et Développement Rural¹⁴ », est en cela intéressant. Lancé en 2009 et financé par les agences de coopération britannique et danoise (DFID et DANIDA), CARD-F vise à développer des solutions alternatives à la culture de l'opium dans les zones les plus concernées par la question, telles que l'Helmand. La spécificité de CARD-F tient à sa structure de gouvernance, puisqu'il est dirigé par un comité interministériel regroupant le Ministère des Finances, qui chapeaute le Processus de Kaboul, et trois des quatre membres du cluster ARD, à savoir les ministères de l'Agriculture, du Développement Rural et de la lutte contre les stupéfiants. Il est mis en œuvre conjointement par les ministères de l'Agriculture et du Développement Rural via une unité

Le MRRD tend à constituer un tissu économique local. Photo MRRD





Construction du réseau routier. («Mutualisation des ressources et baisse des coûts»). Photo MRRD

commune de gestion du programme¹⁵. Malgré cette structure complexe et les spécificités propres à chaque ministère, CARD-F mène un grand nombre d'actions. Par exemple, au titre de l'année 2013, il a soutenu plus de 1 400 éleveurs de pommes de terre et d'oignons. Même si, sur le fond, CARD-F ne peut endiguer à lui seul la production d'opium, il s'agit d'une expérience positive dans la mesure où des ministères qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble le font désormais.

À l'échelle nationale enfin, le problème de la création de ressources financières, véritable serpent de mer, mérite une nouvelle fois d'être posé, alors que près de 65% du budget de l'État est financé par l'aide internationale¹⁶. Une meilleure perception des impôts, une exploitation des ressources naturelles plus profitable à l'Afghanistan, la lutte contre l'économie souterraine, la création d'un espace économique régional sont des pistes de travail. Néanmoins, cette question se heurte à des problématiques plus larges, telles que la corruption, le trafic de drogue, l'intégration régionale, etc. qui mériteraient chacune de plus amples développements. Espérons que l'élection d'un nouveau président insufflera une dynamique en ce sens. Il n'en demeure pas moins que c'est au prix de cette réflexion que le gouvernement afghan - et

Aider les femmes à s'assumer financièrement. Photo MRRD



partant le MRRD - s'assurera une certaine stabilité financière et ne dépendra plus seulement des décisions prises hors de ses frontières.

Sur les autres points, qui dépendent bien de sa volonté, le Ministère du Développement Rural a les moyens de faire face à la prochaine réduction de ses ressources, mais surtout d'en sortir renforcé. S'il en est ainsi, le MRRD franchira un cap : d'un ministère (trop) technique, à la marge du débat politique, il pourra devenir un modèle à suivre. En revanche, s'il en va autrement et que l'un des ministères les plus performants échoue dans sa transition, les inquiétudes quant à l'état futur du pays seront justement renforcées. ■

1- Tout au long de son histoire, le MRRD a régulièrement changé de statut. Avant de devenir un ministère indépendant, le MRRD fut successivement une commission, créée au sein du Ministère du Commerce en 1954, puis un bureau rattaché directement au Premier Ministre en 1956 et enfin un directeur placé sous l'autorité du Ministère de l'intérieur en 1966. Ce directeur fut supprimé en 1969, rétabli en 1970, puis à nouveau dissout en 1984 avant de devenir un ministère à part entière en 1988. Suspendu sous le régime des Talebân (1996 - 2001), le MRRD a repris ses activités en 2002.

2- L'ensemble de ces données est disponible dans le rapport « *National Risk and Vulnerability Assessment* » (NRVA) 2011/2012 élaboré par l'Office central des statistiques avec l'aide financière de la Commission Européenne et le soutien opérationnel du MRRD.

3- Seuls 13 districts de la Province de Paktika ne sont pas couverts par les activités du MRRD, à cause de l'insécurité qui y règne.

4- Au titre de l'année fiscale 2014, le budget du MRRD est supérieur à 408 millions de dollars, financés quasiment exclusivement par les bailleurs de fonds internationaux (ressources financières budgétaires et non budgétaires comprises), au premier rang desquels figurent la Banque Mondiale, le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) et l'agence de coopération américaine USAID.

5- NRVA 2011/2012

6- Cf. note 2.

7- Depuis 2003, les CDC mis en place par le MRRD/NSP ont reçu plus d'1 milliard de dollars de subventions. Celles-ci ont notamment servi à construire des routes (dans 26% des cas), des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement (24%), des lignes électriques (12%), des réseaux d'irrigation (20%) et des écoles (10%).

8- Pour plus d'informations sur le NSP : <http://www.nspafghanistan.org/>

9- A titre d'exemple, de 2005 à 2014, 562 personnes travaillant directement ou indirectement pour le NSP ont été victimes d'attaques (meurtre, blessure ou enlèvement). L'immense majorité de ces attaques a visé des membres des CDC (419), suivi des salariés des partenaires du projet, ONG ou entreprises privées (125) et du personnel du NSP (25). Ceci est relativement peu par rapport au nombre total de CDC et aux menaces qui pèsent sur les représentants du gouvernement en général.

10- Pour plus d'informations sur le « Kandahar Model » : <http://www.mrrd-nabdp.org/> puis article en bas de page.

11- La dernière grande conférence était la conférence de Tokyo, en 2012. Une nouvelle conférence sera organisée à Londres, en novembre prochain.

12- À l'échelle nationale, en plus du Programme de Solidarité Nationale (NSP), le MRRD met en œuvre le Programme National de Développement axé sur les régions (NABDP), le Programme National d'Accès aux zones Rurales (NRAP), le Programme d'Approvisionnement en eau des zones rurales, d'Assainissement et d'Irrigation (RuWatSIP) et le Programme pour le Développement des Entreprises dans les zones Rurales d'Afghanistan (AREDP).

13- Six clusters ont été mis en place autour des thématiques suivantes : agriculture et développement rural, gouvernance, sécurité, développement du secteur privé, développement des ressources humaines et développement des infrastructures. Pour plus d'informations sur les Clusters : <http://www.the kabulprocess.gov.af/>

14- Le cluster « Agriculture et Développement Rural » (ARD Cluster) comprend le Ministère de l'Énergie et l'Eau (MEW), le Ministère de la lutte contre les stupéfiants (MCN), le Ministère de l'Agriculture (MAIL) et le Ministère du Développement Rural.

15- Pour plus d'informations sur CARD-F : <http://www.cardf.gov.af/>

16- Source : Véronique Gille. Données établies à partir des budgets nationaux de 1388, 1390 et 1393 (2009 - 2015) (voir les Nouvelles d'Afghanistan n° 144 p 49).