



# Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale  
23 juin 2009  
Français  
Original : anglais

Assemblée générale  
Soixante-troisième session  
Point 17 de l'ordre du jour  
La situation en Afghanistan

Conseil de sécurité  
Soixante-quatrième année

## La situation en Afghanistan et ses conséquences pour la paix et la sécurité internationales

### Rapport du Secrétaire général

#### I. Introduction

1. Soumis en application de la résolution 63/18 de l'Assemblée générale et de la résolution 1868 (2009) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci a prorogé jusqu'au 23 mars 2010 le mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) et demandé à recevoir tous les trois mois un rapport sur la situation en Afghanistan, le présent rapport fait le point des activités de la MANUA et de la situation depuis le précédent rapport sur la question en date du 10 mars 2009 (A/63/751-S/2009/135), en mettant en évidence les principaux faits nouveaux.

#### II. Généralités

2. Dans un geste politique marqué en faveur de l'Afghanistan, les représentants de plus de 80 pays et organisations se sont rassemblés à La Haye le 31 mars, pour la « Conférence internationale sur l'Afghanistan : une stratégie globale dans un contexte régional » organisée par le Gouvernement néerlandais et coprésidée par l'Organisation des Nations Unies, l'Afghanistan et les Pays-Bas. J'ai eu le plaisir d'y assister en personne, avec le Président Hamid Karzaï et le Premier Ministre Jan Balkenende. La Conférence a appelé à intensifier les efforts et à leur donner une orientation plus claire pour faire face aux problèmes de l'Afghanistan. Les priorités définies à la Conférence internationale d'appui à l'Afghanistan, tenue à Paris en juin 2008, y ont été réaffirmées. Les déclarations ont témoigné du consensus dégagé par les participants autour d'un programme d'action aux priorités mieux définies. En particulier, les participants sont convenus que des programmes de renforcement des capacités civiles et des institutions bien financés et efficaces étaient aussi nécessaires que les programmes de création de capacités dans le secteur de la



sécurité et devaient bénéficier d'une attention prioritaire dans une stratégie mieux ciblée. Dans leur déclaration, les présidents de la Conférence ont énoncé quatre grandes priorités – renforcer la sécurité, stimuler la croissance économique, promouvoir une gestion saine des affaires publiques et développer la coopération régionale – assorties de recommandations détaillées pour chaque domaine d'action.

3. La Conférence a souligné le rôle central que joue la MANUA dans la coordination de l'action et de l'aide internationales et l'appui au Gouvernement afghan, et que le Conseil de sécurité a également réaffirmé dans sa résolution 1868 (2009). Conformément à cette résolution, qui appelle à renforcer et élargir la présence de la Mission dans le pays, et pour répondre aux attentes exprimées à la Conférence de La Haye, la MANUA s'emploie à étendre sa présence au plus grand nombre de provinces, et à redoubler d'efforts pour coordonner l'action et l'assistance internationales. Au mois de mai, la Mission a ouvert deux nouveaux bureaux, à Tirin Kot et Sari Pul. Elle en ouvrira d'autres au cours des prochains mois.

4. Les préparatifs des élections du 20 août se sont intensifiés pendant la période à l'examen. Après la mise à jour des listes électorales, l'appel aux candidatures s'est achevé et la liste définitive des candidats a été publiée selon le calendrier fixé. Les candidats de l'opposition s'étant inquiétés de l'impartialité du processus électoral, la MANUA s'est employée à dissiper leurs craintes, en collaboration avec les autorités afghanes intéressées et la communauté internationale. Les aspects du processus électoral se rapportant aux droits de l'homme nécessitent une attention de plus en plus soutenue.

5. La période à l'examen a été marquée par de nouvelles avancées dans des domaines clefs, avec l'augmentation des effectifs de l'Armée et de la Police nationales afghanes, ainsi qu'en ce qui concerne l'agriculture, le développement du secteur privé et le renforcement des capacités. La coordination des donateurs s'est améliorée, notamment grâce à une utilisation plus efficace du Conseil commun de coordination et de suivi, que coprésident la MANUA et le Gouvernement afghan.

6. La situation a continué à se dégrader sur le plan de la sécurité. Malgré des progrès dans certaines zones, à commencer par Kaboul et les provinces avoisinantes, le nombre des incidents et le niveau global de la violence ont augmenté par rapport au même trimestre de l'année précédente.

### **III. Élections**

7. L'élection à la présidence et aux conseils provinciaux qui aura lieu prochainement a été au centre de l'attention des milieux politiques afghans et de la communauté internationale. La Commission électorale indépendante a pu respecter le calendrier qu'elle s'était fixé malgré les différends politiques et les problèmes techniques. Comme indiqué dans mon précédent rapport (A/63/751-S/2009/135), la mise à jour des listes d'électeurs s'est achevée sans que l'on signale d'incidents majeurs sur le plan de la sécurité. Pour atteindre les personnes qui n'avaient pu se faire enregistrer au cours de cette période, des équipes mobiles poursuivent les opérations d'inscription sur les listes dans certaines zones. Selon la Commission, seuls neuf des 796 centres d'inscription n'avaient pu ouvrir en raison de l'insécurité, certains centres devant être déplacés dans des districts voisins. Approximativement 4,5 millions d'électeurs ont été inscrits au cours de la mise à jour des listes, dont

38 % de femmes. Quelques irrégularités, qui auraient pu provoquer des inscriptions multiples, ont été signalées au cours des opérations. La Commission électorale indépendante collabore avec le projet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) intitulé « Renforcer les capacités juridiques et électorales pour l'avenir » (PNUD-ELECT), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et d'autres experts pour en réduire les effets le jour du scrutin. De l'encre indélébile, actuellement testée à Kaboul, sera utilisée pour marquer les doigts de toutes les personnes qui auront exprimé leur suffrage afin d'éviter qu'elles ne votent plusieurs fois.

8. La désignation des candidats s'est déroulée sans entrave du 25 avril au 8 mai. Conformément au calendrier établi, la Commission indépendante électorale a annoncé le 16 mai une liste préliminaire de 44 candidats à l'élection présidentielle et de 3 324 candidats à l'élection des conseils. Devant le nombre initialement faible de candidates aux sièges des conseils provinciaux, des groupements de la société civile et la MANUA se sont employés avec succès à inciter les femmes à se présenter. À la fin de la période d'appel des candidatures, 341 femmes s'étaient portées candidates aux sièges des conseils. Treize d'entre elles se sont depuis lors désistées, tandis que 328 participeront aux élections, soit 81 de plus qu'en 2005. La phase de désignation des candidats a été suivie par l'évaluation des dossiers de candidature pour s'assurer de leur conformité aux critères juridiques, y compris la vérification des liens éventuels avec des groupes armés illégaux (voir par. 14). Les noms des candidats disqualifiés ou s'étant désistés au cours de cette période n'apparaîtront pas sur les bulletins de vote. La liste définitive a été publiée le 13 juin et comprend 41 candidats à l'élection présidentielle et 3 178 candidats aux sièges des conseils provinciaux. La campagne électorale a été lancée le 16 juin.

9. Les polémiques qui dominaient le débat politique au début de 2009 ont été réglées. Mon Représentant spécial a joué un rôle important à cet égard, en discutant longuement et en favorisant la recherche d'un consensus avec les autorités et les dirigeants politiques afghans ainsi qu'avec la communauté internationale. La première dissension concernait la date des élections. Alors que le Président Karzaï avait demandé d'organiser le scrutin avant le 22 mai, pour respecter les dispositions de l'article 61 de la Constitution afghane, la Commission électorale indépendante a réaffirmé sa décision de tenir les élections le 20 août, pour des raisons opérationnelles essentiellement. Cette décision a été entérinée par le Président, l'opposition et la communauté internationale.

10. La deuxième polémique concernait les pouvoirs du Président au-delà du 22 mai, date à laquelle son mandat expirait conformément à l'article 61 de la Constitution. Dans un avis rendu le 29 mars, la Cour suprême a arrêté que le Président Karzaï pouvait rester en fonctions avec les pleins pouvoirs, après le 22 mai, jusqu'au début du nouveau mandat présidentiel. Les pourparlers intenses sur la question ont ensuite pris fin.

11. Les chefs de l'opposition ont fermement insisté sur l'importance d'uniformiser les règles applicables à la campagne électorale. Ils ont fait part de leurs craintes concernant la capacité des institutions afghanes de mettre en place des conditions propices à la tenue d'élections crédibles. La MANUA participe aux efforts en cours pour dissiper ces craintes, comme en témoignent à la fois l'assistance technique fournie au processus électoral et le rôle politique joué par l'ONU et la communauté internationale pour influencer le climat électoral.

12. Le projet PNUD-ELECT s'est poursuivi en étroite coopération avec la Commission électorale indépendante. L'assistance technique a englobé tous les aspects du plan opérationnel, du soutien logistique, de la formation, du renforcement des capacités et des appels de fonds en vue du financement des opérations électorales par les donateurs, qui est entré dans la phase critique des opérations d'achat et de distribution et des préparatifs de la campagne électorale.

13. La MANUA a engagé un long dialogue avec les candidats et les groupements de la société civile pour promouvoir la crédibilité des opérations électorales. Elle a lancé une campagne de vérification du respect des droits politiques en partenariat avec la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan. Ce projet met l'accent sur quatre droits (liberté d'expression, liberté d'association, liberté de réunion pacifique et liberté de circulation) et trois principes fondamentaux (non-intimidation, impartialité et non-discrimination). Outre la surveillance de toutes les phases du processus électoral, il prévoit la formulation de recommandations appropriées aux autorités. Les facteurs qui entravent la capacité des femmes d'exercer pleinement leurs droits politiques feront l'objet d'une attention particulière. Des rapports publics seront publiés sur les conclusions de ces activités. Mon Représentant spécial a publié une série de principes essentiels applicables à la conduite au cours du processus électoral, récapitulant la réglementation afghane en vigueur ainsi que les pratiques de référence internationales, et rappelant aux candidats et à leurs collaborateurs, à leurs agents, aux membres de leurs partis et à leurs partisans, ainsi qu'au personnel électoral, aux médias et aux organismes internationaux, leurs responsabilités dans le bon déroulement des opérations électorales.

14. La Commission des contentieux électoraux a été nommée et se met en place dans les provinces. Trois de ses cinq membres sont des juristes ou experts électoraux internationaux désignés par mon Représentant spécial. La Commission a examiné des contestations concernant l'éligibilité des candidats et continuera à examiner et trancher les contentieux électoraux. Le 9 juin, elle a annoncé la disqualification de 57 candidats, dont deux à l'élection présidentielle, qui ne satisfaisaient pas aux critères d'éligibilité. La Commission des médias, créée par la Commission électorale indépendante au mois de mai et composée de cinq commissaires afghans, est chargée de contrôler l'objectivité des couvertures médiatiques de la campagne électorale et de traiter les plaintes.

15. Le Président Karzaï a publié un décret sur la non-ingérence des agents de l'État dans les élections de 2009, qui interdit toute ingérence des institutions ou fonctionnaires gouvernementaux dans les opérations électorales. Mon Représentant spécial dialogue en permanence avec le Président et les membres intéressés du Gouvernement pour garantir le respect de ce décret.

16. Le Groupe de la planification conjointe des mesures de sécurité est chargé de l'harmonisation des plans concernant la sécurité des élections des Forces nationales de sécurité afghanes, de la Commission électorale indépendante, de la Force internationale d'assistance à la sécurité, du Commandement combiné pour la transition des services de sécurité en Afghanistan et de l'ONU. Il s'occupe actuellement de la sécurité des candidats, de la planification des mouvements pour la distribution du matériel électoral, et de la création dans les provinces de centres de commandement opérationnel, ainsi que de l'évaluation permanente des conditions de sécurité dans les sites retenus pour l'établissement de bureaux de vote.

17. L'Union européenne a décidé de dépêcher une mission d'observation électorale et l'OSCE une équipe d'assistance électorale. Mon Représentant spécial a demandé aux deux organisations d'accroître l'ampleur et la portée de leur participation. La Fondation afghane pour des élections libres et régulières envisage de déployer près de 8 000 observateurs nationaux dans le pays, qui couvriront environ 70 % des bureaux de vote. Les candidats sont encouragés à faire enregistrer des agents qui suivront le processus électoral. La présence d'observateurs nationaux et internationaux peut grandement contribuer à renforcer l'intégrité et la crédibilité des opérations. La MANUA coparraine un groupe de travail pour l'observation des élections, qui donnera des directives et facilitera les travaux des observateurs internationaux et nationaux.

#### IV. Sécurité

18. Le nombre d'incidents compromettant la sécurité a globalement continué d'augmenter pendant la période à l'examen, dépassant au mois de mai le chiffre de 1 000 pour la première fois depuis 2001. On a assisté cette année à une augmentation de 43 % du nombre mensuel des incidents, qui est passé de 519 au cours des quatre premiers mois de 2008 à 740 pour la période correspondante de 2009. Cette hausse s'explique par la recrudescence des combats dans les zones de conflit traditionnelles du sud et de l'est. Les activités des insurgés dans les zones auparavant stables, dans le nord en particulier, ont également augmenté. Le nombre de combattants étrangers (très probablement liés à Al-Qaida) engagés aux côtés des Taliban a augmenté au cours des quatre mois à l'examen.

19. Même si la situation reste extrêmement complexe, des progrès ont été enregistrés dans des domaines essentiels. La coordination entre l'Armée nationale afghane, la Police nationale afghane et la Direction nationale de la sécurité s'est améliorée, d'où une diminution nette des incidents à Kaboul et les provinces avoisinantes (Wardak et Logar, notamment). Des attentats terroristes ont été contrecarrés. Des forces internationales supplémentaires ont été déployées autour de Kaboul, avec les forces afghanes nouvellement recrutées. En outre, le nombre des incidents a diminué à Herat.

20. La liberté de mouvement des fonctionnaires non armés continue d'être entravée par l'intensification des combats et la campagne d'intimidation et d'assassinats. Les responsables gouvernementaux et autres agents de l'État, les dignitaires religieux et le personnel civil des entreprises travaillant pour le Gouvernement et les organismes d'aide continuent d'être pris délibérément pour cibles. Par rapport aux quatre premiers mois de 2008, la période à l'examen a été marquée par une augmentation des assassinats, enlèvements et actes d'intimidation, ainsi que de la prise pour cible directe de travailleurs humanitaires, dont le personnel recruté sur le plan national des organismes des Nations Unies. Le nombre de morts parmi ces travailleurs a chuté, cependant, avec un seul cas signalé au cours de la période à l'examen.

21. Le nombre d'attaques complexes et très élaborées a augmenté au cours des quatre premiers mois de 2009 par rapport à la même période de l'année précédente. Les plus récentes ont visé le Conseil provincial et le gouvernorat de Kandahar au cours de deux incidents distincts en avril et le gouvernorat et le siège de la police de Khost en mai. La dégradation de la sécurité à Kandahar et aux alentours est

particulièrement préoccupante. Par rapport à 2008, on a enregistré une hausse de 80 % du nombre des incidents signalés à l'intérieur de la ville et dans le district de Daman où est situé l'aéroport. Il y a eu notamment une forte augmentation de l'utilisation d'engins explosifs artisanaux à Kandahar. Le Ministre de l'intérieur a fait de la réforme de la police de cette ville une priorité, et s'emploie à en renforcer les effectifs d'ici à la fin juillet.

22. L'ONU a elle aussi été attaquée. Un agent de la MANUA recruté sur le plan national a été grièvement blessé dans l'attentat contre le conseil provincial de Kandahar. Le 3 février, un convoi des Nations Unies a été pris en embuscade au nord d'Herat et, le 5 mai, un engin artisanal a explosé contre un véhicule blindé peint aux couleurs des Nations Unies dans la ville de Tirin Kot (province d'Uruzgan), sans faire de victime, heureusement. Le 8 juin, des installations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont été attaquées à Kunduz; deux gardes ont été blessés. Les Nations Unies n'étaient peut-être pas intentionnellement visées par ces attaques.

23. On devrait assister au cours des trois prochains mois à une montée de la violence par rapport à la même période de l'année précédente, y compris des attentats suicides complexes, des actes d'intimidation et des assassinats commis par des insurgés. L'augmentation du nombre des effectifs afghans et internationaux combattant les insurgés pourrait également avoir pour effet d'accroître le nombre des atteintes à la sécurité.

24. En coordination avec la Direction indépendante de la gouvernance locale et la Force internationale d'assistance à la sécurité, la MANUA a continué d'appliquer à titre expérimental une stratégie intégrée dans les cinq districts nécessitant des mesures d'urgence. Elle considère que cette démarche peut contribuer considérablement à assurer la stabilité en Afghanistan, mais qu'elle ne sera viable que si la Force d'assistance et les autorités gouvernementales, en particulier la Direction indépendante, l'appuient avec la même détermination.

## **V. Stratégie de développement national de l'Afghanistan et coordination des donateurs**

25. Après la Conférence de Paris, la MANUA a recensé, en consultation avec le Gouvernement et les donateurs, cinq secteurs essentiels de la croissance économique à long terme de l'Afghanistan auxquels les donateurs n'avaient toutefois pas consacré toute l'attention voulue. Il s'agit de l'agriculture, de l'énergie, du développement du secteur privé, du renforcement des capacités et de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle.

26. Au cours de la période à l'examen, des progrès encourageants ont été enregistrés dans certains de ces domaines d'action, dont le caractère prioritaire a également été réaffirmé par la Conférence tenue à La Haye. Le Conseil commun de coordination et de suivi a pris à sa onzième réunion, tenue le 19 avril et coprésidée par mon Représentant spécial et le Ministre d'État Amin Arsala, d'importantes décisions concernant une nouvelle stratégie nationale pour l'agriculture, la réforme de la police et le développement du secteur privé. Le Comité permanent du Conseil, réuni à plusieurs reprises auparavant, avait signalé ces questions à l'intention de la onzième réunion.

27. Le nouveau cadre national de développement agricole a été mis au point sous la direction du Ministère afghan de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage, avec l'appui de l'ONU et de la Banque mondiale, en vue d'accroître la production agricole, de stimuler la prospection de marchés nouveaux et de créer des emplois. Le Ministère a présenté cinq priorités immédiates, dont l'achat de semences de blé en vue des prochaines plantations, le fermage et l'accès au crédit. Le nouveau mécanisme global de développement agricole et rural, qui vise à écarter la menace représentée par la culture du pavot en renforçant les mesures d'incitation concernant les cultures licites, est lui aussi très important. Comme suite à la décision prise par le Conseil commun de coordination et de suivi à sa onzième réunion d'approuver le programme et les priorités, le Ministère réalise actuellement une évaluation des insuffisances en vue de stimuler et d'orienter l'appui des bailleurs de fonds. La MANUA maintient un dialogue permanent avec le Ministère afin de faire en sorte que les donateurs contribuent efficacement à une direction vigoureuse des autorités afghanes.

28. La réforme et le renforcement de la Police nationale afghane se sont poursuivis. Le Ministère de l'intérieur s'emploie sérieusement à combattre la corruption, à promouvoir la transparence au sein de l'administration et à renforcer la direction et les nominations au mérite. Il a indiqué qu'une centaine de policiers avaient été licenciés et que de nombreux autres faisaient l'objet de poursuites. Des équipes spécialisées ont été chargées de l'aider à établir des systèmes de gestion des ressources humaines pour la police. Un mécanisme de contrôle social est actuellement mis au point, qui permettrait aux organes élus et aux groupements de la société civile d'exercer un contrôle du fonctionnement de la police au niveau local.

29. Les problèmes auxquels la Police nationale se heurte ne peuvent être réglés qu'en étoffant les effectifs et en améliorant la formation, le mentorat et le matériel. À la suite de consultations entre le Gouvernement et les donateurs, le Conseil commun de coordination et de suivi est convenu à sa onzième réunion d'une augmentation intérimaire de 4 800 fonctionnaires de police pour la ville de Kaboul. Une deuxième augmentation, de 5 000 à 10 000 policiers qui seront déployés dans les provinces névralgiques, a été approuvée. Le plan détaillé de l'application de ces décisions a été mis au point sous les auspices du Conseil international de coordination de la police. Il est toutefois crucial que les augmentations d'effectif s'accompagnent d'autres réformes institutionnelles, en particulier le renforcement des mesures de lutte contre la corruption et l'amélioration des procédures concernant la sélection et la formation. Cela nécessitera un large soutien de la communauté internationale. Une décision sur l'effectif de la Police nationale devrait être prise à l'achèvement d'une étude réalisée par la Commission européenne avec l'appui de la MANUA. Cet examen portera sur les besoins précis de la Police, ses effectifs, leur spécialisation et leur répartition géographique.

30. Des progrès encourageants ont été enregistrés en ce qui concerne le développement du secteur privé. À la onzième réunion du Conseil commun de coordination et de suivi, le Ministre du commerce et de l'industrie a présenté cinq priorités, dont la facilitation du commerce de transit, la réforme du système de licence, la promotion de l'investissement et les activités génératrices de valeur ajoutée. Ces priorités ont été approuvées par les donateurs. Le Conseil commun de coordination et de suivi a encouragé le Ministre à soumettre des projets pour financement dans les meilleurs délais.

31. En ce qui concerne le renforcement des capacités, la normalisation d'une série de « fonctions essentielles » des ministères – comptabilité, achats, gestion des ressources humaines, formulation des orientations et gestion des projets – a été qualifiée de première urgence. Avec l'appui des donateurs, l'Institut afghan de la fonction publique a arrêté des principes généraux, qui sont actuellement développés sous la forme d'une proposition de projet. Ces travaux devraient être coordonnés avec les nouveaux efforts déployés au titre du renforcement des capacités civiles d'appui évoqué plus loin dans le présent document, en vue d'éviter les doubles emplois et la création de structures parallèles et concurrentes.

32. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, la MANUA a engagé des travaux avec les Ministères de l'éducation, de l'enseignement supérieur, du travail et des affaires sociales, et des martyrs et des personnes handicapées, en vue de recenser les lacunes et les déséquilibres de l'ensemble du système d'éducation. L'accès à l'enseignement supérieur et en particulier à l'enseignement professionnel est actuellement très restreint et devrait, faute de corriger ce déséquilibre, entraver gravement les possibilités éducatives et la croissance économique. La MANUA compte présenter une évaluation des insuffisances avec les ministères pertinents.

33. Au cours de la période à l'examen, la coordination des donateurs et l'efficacité de l'aide ont fait l'objet d'un débat de plus en plus fructueux. Avec l'appui de la MANUA, le Ministère des finances n'a eu de cesse de souligner l'importance d'aligner l'aide des donateurs sur les priorités arrêtées dans la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan et la déclaration finale de la Conférence internationale d'appui à l'Afghanistan, tenue à Paris. Il a demandé des ressources d'un montant suffisant pour mener les activités prioritaires actuellement sous-financées, qui concernent l'agriculture et les équipements. Plusieurs nouveaux mécanismes ont été mis en place pour renforcer la coordination, dont un dispositif d'examen par les pairs qui permettra au Gouvernement, à la MANUA et aux bailleurs de fonds d'assurer une allocation cohérente des ressources. Ce dispositif obligera les donateurs à présenter de nouveaux projets pour examen qui visent à renforcer les synergies, à éviter les chevauchements d'activités et à combler les lacunes. Il a été mis en place dans un premier temps au Ministère de la santé au début du mois de mai, puis au Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage au cours du même mois.

34. La Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan prévoit qu'entre 2008 et 2013 plus de 75 % du budget afghan sera financé par les bailleurs de fonds. Cette situation qui n'est pas viable illustre la nécessité pour le Gouvernement d'accroître sensiblement le recouvrement de ses propres recettes fiscales. Il est encourageant de constater que le Ministère des finances a fait des efforts dans ce domaine, les recettes ayant atteint pour la première fois en 1387 (mars 2008-mars 2009) l'objectif fixé pour l'exercice budgétaire.

35. Le 10 juin, la MANUA a lancé une campagne de promotion des achats locaux auprès des administrations, des donateurs et de plusieurs entreprises privées afghanes. Cette campagne vise à inciter la communauté internationale à acheter des produits afghans et à dépendre moins d'importations plus coûteuses, dans l'objectif de créer des emplois en Afghanistan, de stimuler la croissance économique et de renforcer le recouvrement des recettes fiscales.

36. La base de données sur l'aide au développement du Ministère des finances doit rassembler les éléments d'information communiqués par les donateurs sur les activités liées au développement qu'ils mènent dans toutes les régions du pays. C'est un instrument indispensable pour suivre, réorienter et coordonner l'ensemble des apports. La base est actuellement réaménagée pour mieux répondre aux besoins des bailleurs de fonds, ainsi que du Gouvernement et de la MANUA. Cette dernière considère qu'entre 700 millions et 1 milliard de dollars sont encore dépensés sans justificatifs; on constate cependant que l'importance de respecter l'obligation de justifier l'emploi des fonds pour pouvoir garantir l'efficacité de l'aide et la coordination des efforts est de mieux en mieux comprise.

37. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) concernant l'Afghanistan a été signé par le Ministre de l'économie et le Coordonnateur résident des Nations Unies le 28 mai, à l'issue de consultations avec les administrations intéressées, les donateurs et des associations de la société civile. Ce document indique la marche à suivre par les organismes des Nations Unies afin de mener leurs activités en Afghanistan de 2010 à 2013. Trois secteurs prioritaires ont été définis : a) la gouvernance; b) la viabilité des modes de subsistance; et c) les services de base. Le PNUAD prévoit une importante innovation : la création d'un « fond commun » de projets à exécuter par au moins deux organismes, fonds et programmes des Nations Unies dans l'une des six provinces considérées comme mal desservies. Avec le soutien des donateurs, il pourrait contribuer à corriger l'important déséquilibre entre l'assistance fournie aux régions plus stables mais insuffisamment desservies et celle destinées aux provinces instables.

38. La Conférence de La Haye a été la première réunion internationale organisée après la présentation par les États-Unis d'Amérique de la révision de leur stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan, qui a reçu un accueil favorable de la part des participants, qui se sont en particulier félicités de la proposition d'accroître le nombre d'experts civils chargés d'assister le Gouvernement afghan et de renforcer les capacités afghanes aux niveaux national et infranational.

39. L'ONU s'est également félicitée du renforcement proposé des capacités d'appui civiles, qui répond aux demandes répétées de mon Représentant spécial concernant la mise en place d'un programme systématique de renforcement des institutions. Après la Conférence de La Haye, le Gouvernement afghan a produit en un temps record un plan détaillé précisant les besoins, en termes de capacités nécessaires et de priorités géographiques. Ce plan faisait ressortir l'importance que l'Afghanistan ait la maîtrise de tout renforcement des moyens d'appui civils, de sorte que cette assistance cadre avec les structures et les priorités du pays et aboutisse ainsi à l'élargissement durable de la présence du Gouvernement et non pas seulement à un élargissement temporaire de la présence étrangère. Tout renforcement des capacités civiles étrangères doit correspondre à une demande; il doit conduire à la création durable de capacités et son efficacité doit être mesurable et contrôlée. Le plan du Gouvernement et une lettre de la MANUA décrivant les mécanismes disponibles pour le déploiement rapide et efficace d'experts civils ont été communiqués à la communauté internationale. Le Gouvernement élabore actuellement un plan de priorités et des mécanismes pour la mise en œuvre du renforcement des capacités civiles. La MANUA continuera à coopérer étroitement en vue de l'application de ce plan.

## VI. Gouvernance

40. Un certain nombre de faits nouveaux concernant la gouvernance ont déjà été pris en considération plus haut. Des progrès ont été réalisés dans l'ensemble des activités menées par le Gouvernement pour lutter contre la corruption. Comme suite à l'adoption par ce dernier de la stratégie anticorruption élaborée par le Président de la cour suprême, une unité spéciale de lutte contre la corruption composée de 15 procureurs a commencé à travailler auprès du cabinet du Ministre de la justice le 1<sup>er</sup> avril. L'ONU l'aide à mettre au point des directives internes pour mener ses opérations. Le Bureau de surveillance de haut niveau chargé de mettre en œuvre la Stratégie de lutte contre la corruption, qui vient d'être créé pour coordonner les efforts du Gouvernement, avec l'appui de l'ONU, dresse des plans de lutte avec les Ministères de l'intérieur et des finances. Ces deux ministères ont pris des mesures disciplinaires et engagé des poursuites contre des fonctionnaires corrompus. Par ailleurs, le Gouvernement a demandé à tous ses hauts fonctionnaires de déclarer leur patrimoine et leurs sources de revenus. Le Bureau de haut niveau constituera une base des données correspondantes. Les fonctionnaires qui ne peuvent justifier leurs sources de revenus pourront faire l'objet d'une investigation.

41. Malgré ces mesures encourageantes, le cadre institutionnel, législatif en particulier, nécessaire au traitement des cas de corruption reste incomplet. Les donateurs ont prié la MANUA de diriger les efforts qu'ils déploient pour aider le Bureau de haut niveau à réviser la législation anticorruption.

## VII. Coopération régionale

42. Une attention accrue a été portée à la coopération régionale en tant qu'élément indispensable du règlement du conflit et moteur de croissance économique en Afghanistan. Plusieurs conférences consacrées à cette coopération ont eu lieu au cours des six derniers mois, à Paris, Bruxelles, Téhéran et Islamabad notamment. Le 27 mars, j'ai assisté à la Conférence spéciale sur l'Afghanistan tenue à Moscou sous les auspices de l'Organisation de Shanghai pour la coopération. À cette occasion, les États membres de cette Organisation ont publié une déclaration et adopté un plan d'action soulignant l'importance d'une action concertée dans la région pour combattre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée. Une autre conférence sur des questions régionales aura lieu à Trieste (Italie), les 26 et 27 juin sous les auspices du Groupe des Huit (G-8).

43. De nouvelles avancées ont marqué le dialogue entre l'Afghanistan et le Pakistan. Un certain nombre de réunions ont eu lieu entre les deux Présidents et les principaux ministres, notamment à Ankara le 1<sup>er</sup> avril et à Washington le 6 mai. Le développement, le commerce, l'agriculture, les questions militaires et le renseignement font partie des thèmes abordés aux niveaux bilatéral et trilatéral. Encouragés par les pourparlers constructifs de Washington, l'Afghanistan et le Pakistan se sont engagés à signer un accord relatif au commerce de transit avant le 31 décembre 2009.

44. Les Présidents de l'Afghanistan, de la République islamique d'Iran et du Pakistan se sont entretenus à Téhéran le 24 mai, après une réunion de leurs Ministres des affaires étrangères à Kaboul le 27 avril. Ils ont adopté une déclaration confirmant leur volonté de joindre leurs efforts pour combattre le terrorisme,

appuyer des projets économiques trilatéraux et lutter contre la production et le trafic de stupéfiants.

45. Comme je l'ai indiqué dans mon précédent rapport, les bailleurs de fonds qui assistaient à une réunion des ministres des affaires étrangères sur l'Afghanistan, organisée en France en décembre 2008, ont décidé de rechercher des projets régionaux concrets et clairement définis qui soient propres à stimuler le développement économique du pays. Ces projets ont été présentés à la Conférence de coopération économique régionale sur l'Afghanistan tenue à Islamabad en mai 2009. Travaillant en étroite collaboration avec la Commission européenne, la MANUA a joué un rôle directeur dans la sélection des projets et des donateurs qui les financeront. La déclaration finale de la Conférence énumère les projets et les bailleurs de fonds correspondants, témoignant de la volonté de la communauté internationale d'assurer la coordination régionale de l'aide à l'Afghanistan. L'un des projets retenus concernait la création d'un secrétariat au Ministère afghan des affaires étrangères pour suivre toutes les initiatives régionales. Cette mesure traduit la nécessité d'assurer la bonne coordination des nombreuses initiatives de coopération régionale lancées au cours des derniers mois.

## VIII. Droits de l'homme

46. Outre qu'elle a mené des activités relatives aux droits de l'homme dans le cadre des opérations électorales, la MANUA a aidé les syndicats de journalistes et les médias afghans à mettre au point un plan pour renforcer l'accès à l'information et garantir la justice et la transparence dans les cas d'agression et de meurtre de journalistes et d'autres acteurs de la société civile. La Déclaration de Kaboul sur la liberté d'expression en Afghanistan, adoptée le 30 mars, constitue un programme d'action collective visant à promouvoir et défendre ce droit en Afghanistan.

47. Un événement majeur concernant les droits de l'homme qui a marqué la période à l'examen a été l'adoption de la loi sur le statut personnel des membres de la communauté chiite, que le Président a signée au mois de mars. Cette loi renferme des dispositions qui reviennent à approuver des pratiques discriminatoires à l'égard des femmes, et vont à l'encontre des principes relatifs aux droits de la personne humaine adoptés par le Gouvernement afghan. Il s'agit notamment de l'acceptation tacite du mariage d'enfants, de l'octroi de la garde des enfants aux pères et aux grands-pères paternels, de l'obligation pour l'épouse de se soumettre aux exigences sexuelles du mari, et de l'obligation pour la femme de ne pas sortir de son domicile sans la permission de son époux. Devant les préoccupations exprimées aux niveaux national et international, y compris par la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, le Président a demandé une révision de la loi.

48. La MANUA a enregistré 800 pertes civiles en janvier et mai 2009, principalement dans les régions sud, sud-est et est du pays, soit une augmentation de 24 % par rapport à la même période de l'année 2008, où 646 civils avaient été tués. Selon les chiffres dont la Mission dispose, 55 % de ces décès ont été causés par des éléments antigouvernementaux et 33 % par les forces internationales et afghanes (les 12 % restants n'ont pu être attribués à aucune des parties au conflit). L'utilisation par les insurgés d'engins explosifs artisanaux, qui, par nature, frappent sans discrimination, a augmenté au cours de la période à l'examen.

49. Il faut rappeler que la plupart de ces pertes résultent des activités des Taliban et des groupes terroristes, qui visent délibérément des civils. En outre, les forces internationales ont publié des directives tactiques et pris d'autres mesures pour limiter autant que possible l'impact de leurs opérations sur les non-combattants. Il n'en reste pas moins que l'on continue d'attribuer aux forces progouvernementales un nombre de pertes civiles analogue à celui enregistré au cours de la même période en 2008, les frappes aériennes en constituant la principale cause. Les frappes effectuées le 4 mai 2009 dans le district de Bala Baluk (province de Farah) ont causé de très importantes pertes civiles, dont un grand nombre de femmes et d'enfants. Cet incident a une nouvelle fois posé la question de la poursuite des frappes aériennes dans des zones peuplées, compte tenu des risques que ces frappes font courir à la population civile.

## **IX. Situation humanitaire**

50. Malgré les importantes chutes de neige dans la région du nord-est et les hauts plateaux du centre, qui ont provoqué des avalanches et des éboulements et bloqué les routes, l'hiver dernier a été relativement doux. Les rares interventions humanitaires ont bénéficié d'une bonne coordination sur le terrain entre l'ONU, le Gouvernement afghan, les organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres partenaires. Conformément à la note d'orientation sur la coordination des interventions humanitaires approuvée en janvier 2009, les équipes provinciales de reconstruction ont été utilisées en dernier recours pour assurer un soutien logistique à la demande des autorités locales.

51. La structure de coordination mise en place pour gérer les interventions hivernales a été mise à l'épreuve à la mi-avril lorsque deux tremblements de terre ont secoué la province de Nangarhar dans l'est du pays, faisant 22 morts et 59 blessés et laissant 650 familles sans abri. Les autorités locales, l'Autorité nationale afghane de gestion des catastrophes, l'ONU et le Ministère de la santé ont fourni une aide d'urgence.

52. Au cours de la période à l'examen, des pluies abondantes et des crues soudaines ont détruit des maisons et des biens dans de nombreuses régions, inondant plus de 6 880 hectares de terres agricoles, tuant plus de 10 000 têtes de bétail et endommageant aussi des ponts et des routes. Les organismes des Nations Unies, les ONG et d'autres partenaires ont collaboré étroitement avec les autorités locales pour acheminer l'aide aux populations touchées.

## **X. Observations**

**53. Le premier semestre 2009 a vu trois changements d'orientation stratégique interdépendants se mettre en place en Afghanistan. Le premier vise à privilégier les activités civiles, traduisant sur le terrain les décisions prises dans les salles de conférence, à savoir que les moyens militaires ne peuvent à eux seuls garantir une véritable réussite en Afghanistan. Le deuxième vise à axer les efforts sur la gouvernance et la fourniture de services au niveau infranational, en partant du principe que l'insécurité se nourrit de la faiblesse de l'administration publique et des désillusions de la population. Le dernier changement stratégique vise à aligner les efforts internationaux sur des**

programmes gouvernementaux bien conçus touchant des secteurs clefs, c'est-à-dire sur ce qui constitue l'essence de l'action visant à accroître l'efficacité de l'aide.

54. Tous ces changements ont une grande importance. Pour peu que l'on préserve les avancées encourageantes décrites dans le présent rapport, il sera possible de voir la situation s'améliorer sensiblement en Afghanistan.

55. Ces progrès coïncident avec une situation difficile sur le plan politique et celui de la sécurité. La campagne électorale qui vient de démarrer draine l'énergie et l'attention des acteurs politiques. De plus, l'Afghanistan se trouve au milieu de ce qui pourrait bien être sa plus intense période de combats depuis 2001. Il sera donc difficile de maintenir la dynamique dans un certain nombre de secteurs essentiels. Si cet élan est perdu, le pays perdra un temps précieux dans le meilleur des cas et, au pire, connaîtra de nouveaux revers et déconvenues, ce qui contribuera à accroître les désillusions des Afghans et de la communauté internationale.

56. Dans ces conditions, je demande à tous les membres de la communauté internationale d'appuyer de tout leur poids les progrès accomplis de façon à maintenir la dynamique au cours de la période difficile à venir. Cela signifie qu'il faut apporter d'urgence un soutien ferme aux programmes nationaux efficaces dont l'exécution est proposée dans les secteurs clefs. Cet appui aura non seulement des incidences importantes dans des secteurs essentiels longtemps négligés, mais représentera aussi un exemple à suivre pour d'autres domaines importants, notamment pour régler les problèmes persistants posés par la corruption et la criminalité, la culture du pavot et l'insécurité alimentaire. Il constituera au bout du compte une contribution importante à la réalisation de l'objectif d'une paix durable. Le Gouvernement afghan ne ménage aucun effort pour poursuivre ces travaux, en profitant de l'impulsion créée au cours de la période qui précède les élections.

57. L'été 2009 verra aussi l'augmentation des effectifs des forces internationales en Afghanistan. Ces forces supplémentaires sont nécessaires non seulement pour contribuer à la sécurité des opérations électorales mais aussi pour accélérer encore le renforcement de l'Armée nationale afghane. Elles contribueront en outre à intensifier la lutte contre les insurgés. Il est essentiel que ce combat soit mené de sorte à affaiblir la menace terroriste et à amplifier l'adhésion de la population. Je suis profondément préoccupé par le risque que posent l'augmentation des pertes civiles et les décisions militaires qui suscitent l'hostilité de la population envers la communauté internationale. Plus que jamais, nous avons besoin que les Afghans continuent d'appuyer fermement la présence, tant civile que militaire, de la communauté internationale dans leur pays.

58. Me félicitant du déploiement de nouveaux contingents, je n'en considère pas moins qu'il importe de mettre tout en œuvre pour éviter une situation dans laquelle l'augmentation des effectifs et des combats donnerait lieu à de nouvelles pertes civiles et à un comportement de nature à heurter la population. Les opérations des forces spéciales doivent être réexaminées de toute urgence et des efforts doivent être faits pour en assurer la maîtrise par les Afghans. Il est tout aussi urgent de reconsidérer l'utilisation des forces aériennes dans les zones habitées. Toutes les options et leurs incidences éventuelles devraient être

examinées à cette occasion. Par ailleurs, je demande aux autorités militaires d'assurer une formation appropriée et permanente du personnel militaire pour prévenir, autant que faire se peut, le recours à des pratiques occasionnant des pertes civiles et pouvant susciter l'hostilité de la population, car cela relèguerait à l'arrière-plan tous les progrès accomplis.

59. Il est essentiel que la présence civile et militaire internationale conserve son caractère largement multinational. Nous constatons aujourd'hui les résultats de cette présence. Les progrès décrits dans le présent rapport s'expliquent certes par la compétence des ministres et responsables afghans, mais ils n'auraient pas été possibles sans une large présence internationale sur le terrain. Pour maintenir cette impulsion, il importe que nous maintenions aussi notre large présence. Le moment n'est pas venu de nous désengager, mais bien de poursuivre nos efforts d'une manière coordonnée qui profite à l'ensemble du pays.

60. Pour remplir le rôle central que lui a confié le Conseil de sécurité et que la Conférence de La Haye a réaffirmé, la MANUA doit disposer de ressources qui lui permettent d'appuyer les changements stratégiques énoncés plus haut. Les participants à la Conférence de La Haye ont demandé l'élargissement de sa présence, en application de la résolution 1868 (2009) du Conseil. Ils ont reconnu ce faisant l'utilité des bureaux de région et de province de la Mission, qui peuvent appuyer le renforcement des capacités d'appui civiles, promouvoir les activités de réforme et la mise en œuvre des priorités et programmes prometteurs adoptés au niveau national et continuer à collaborer avec l'administration locale, la société civile et d'autres acteurs pour contribuer aux activités menées à l'échelon infranational. La MANUA dispose de huit bureaux de région et de 12 bureaux de province (dont les deux ouverts en mai), ainsi que des crédits nécessaires à l'ouverture prochaine de trois nouveaux bureaux. Pour être présente dans chacune des provinces de l'Afghanistan, elle a besoin de ressources supplémentaires pour ouvrir 11 autres bureaux, y compris pour assurer le financement des dépenses de sécurité.

61. Le présent rapport contient plusieurs exemples du rôle renforcé de la MANUA dans la coordination de l'aide, qui vise à mobiliser les partenaires afghans et internationaux de façon que les décisions des donateurs concernant chaque secteur soient prises sur la base de stratégies sectorielles techniquement rationnelles adoptées par les Afghans. Pour continuer à recenser les lacunes et inciter le Gouvernement et les donateurs à les combler, la Mission devra poursuivre le renforcement de ses capacités de coordination de l'aide en 2010.

62. La MANUA a déployé des efforts extraordinaires pour utiliser les crédits supplémentaires qui lui ont été alloués dans son budget de 2009 avec autant d'efficacité et de célérité que cela était possible, y compris en menant une campagne de recrutement aussi intense que productive. J'ai récemment nommé deux nouveaux représentants spéciaux adjoints pour continuer à assurer la cohérence des efforts menés sous la supervision générale de mon Représentant spécial. Je suis fermement convaincu que si l'on veut préserver les acquis de 2009 et répondre aux attentes placées dans l'Organisation par les donateurs et les Afghans, il faudra continuer à renforcer la MANUA en 2010. De fait, il est manifeste, avant même que le budget de cet exercice ne soit présenté, que des ressources plus importantes, financières notamment, sont nécessaires. Des

solutions pratiques sont examinées en vue d'accompagner les trois changements d'orientation stratégique. On s'emploie notamment à définir les éléments qui réclament une action immédiate.

63. Dans sa résolution 1868 (2009), le Conseil de sécurité a demandé l'établissement de critères pour mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du mandat et des priorités définis pour la MANUA. Toutefois, en raison des efforts consacrés à la préparation des élections et à la Conférence de La Haye, il a été impossible de mener à bien les consultations ouvertes et productives nécessaires à cet exercice. Je me propose donc de présenter dans mon prochain rapport, attendu en septembre 2009, la version définitive de la série de critères demandés.

64. Il est envisagé, pour l'heure, que les critères, indicateurs de progrès et instruments de mesure couvrent de larges domaines reflétant les objectifs des stratégies nationales et tenant compte du mandat de la MANUA énoncé dans la résolution 1868 (2009) du Conseil de sécurité. Il s'agit du renforcement des institutions, de la sécurité, du développement économique et social et de questions intersectorielles qui pèsent sur la réalisation de progrès dans les autres domaines. Ces critères seront axés sur les résultats, sans être nécessairement liés à des échéances. Aux fins de leur formulation, on notera que la MANUA peut effectivement suivre les progrès dans certains domaines mais que la responsabilité de réaliser ces progrès incombe aux Afghans ou à leurs partenaires internationaux ou peut être exercée conjointement par les deux parties.

65. Comme on l'a vu plus haut, cet exercice sera mené à bonne fin, d'abord et avant tout, si les consultations voulues ont effectivement lieu avec le Gouvernement afghan et les interlocuteurs internationaux. Ces consultations ayant commencé, je remercie les membres de la communauté internationale qui ont informé la MANUA qu'ils étaient disposés à contribuer à ce processus. J'encourage le Gouvernement et la communauté internationale à soutenir la MANUA dans son entreprise.

66. Je voudrais pour terminer remercier mon Représentant spécial, Kai Eide, pour sa détermination et son abnégation, et exprimer ma gratitude à tous les membres, femmes et hommes, de la MANUA qui travaillent sans relâche dans des conditions difficiles. Je remercie également les partenaires de la Mission, dont l'équipe de pays des Nations Unies, les États Membres et la Force internationale d'assistance à la sécurité, ainsi que les organisations humanitaires et autres organismes internationaux, pour l'appui indéfectible qu'ils continuent de lui apporter.