



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
22 septembre 2009
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-quatrième 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 et aperçu général

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 63/18 de l'Assemblée générale et de la résolution 1868 (2009) du Conseil de sécurité, par 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 l'Afghanistan. Le présent rapport fait le point de la situation dans le pays et des activités de la MANUA depuis mon précédent rapport daté du 23 juin 2009 (A/63/892-S/2009/323).

2. Les élections à la présidence et aux conseils de province ont eu lieu le 20 août 2009. Au moment de la publication du présent rapport, les résultats finals n'avaient pas encore été certifiés. La campagne a été axée sur des projets politiques et les premiers résultats montrent qu'il y a eu une concurrence réelle entre les candidats. La participation du public à la campagne a dépassé ce que l'on attendait. Il s'agissait des premières élections entièrement organisées par la Commission électorale indépendante afghane avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le cadre de son projet intitulé « Renforcer les capacités juridiques et électorales pour l'avenir ». Le fait que la Commission électorale a pu ouvrir, équiper et doter de personnel des milliers de bureaux de vote dans le pays a été un succès en soi. Il est toutefois indubitable que le scrutin a été entaché d'irrégularités. Une campagne d'intimidation menée par les Taliban a entravé la participation, en particulier dans le sud.

3. Les nombreuses allégations d'irrégularités ont donné lieu à d'importants troubles politiques qui font craindre la reprise de la violence lorsque les résultats seront annoncés. Des dispositifs institutionnels sont en place pour répondre à ces allégations, notamment la Commission du contentieux électoral, dont trois des cinq membres ont été nommés par mon Représentant spécial. La Commission électorale



indépendante statue en dernier ressort dans son domaine de compétence. À partir du 25 août 2009, elle a commencé à publier des résultats préliminaires partiels non certifiés. Le 8 septembre, la Commission du contentieux électoral a chargé la Commission électorale indépendante de mener un audit et de recompter les bulletins dans les bureaux de vote où il existait des indices d'irrégularités graves. Il est important que le temps et les moyens nécessaires soient accordés à ces activités afin de respecter la loi.

4. La formation d'un nouveau gouvernement permettra d'élaborer un nouveau cadre d'action et de coopération pour l'Afghanistan et la communauté internationale qui sera fondé sur les engagements mutuels pris à Londres, à Paris et à La Haye. Le présent rapport décrit un certain nombre de domaines où des progrès ont été accomplis vers le renforcement des institutions et la coordination de l'aide sur lesquels le nouveau Gouvernement devra s'appuyer.

5. L'insécurité continuera d'entraver ces activités et le nouveau Gouvernement devra s'attacher en priorité à la combattre. Les efforts entrepris durant les dernières années pour étoffer les forces de sécurité nationales et internationales n'ont pas réussi à endiguer l'insurrection. Le nouveau commandant, récemment nommé, de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) a commencé de mettre en œuvre une nouvelle approche qui accorde la plus haute priorité à la protection de la population et comprend un partenariat opérationnel plus étroit avec les forces de sécurité nationale afghanes.

6. Les questions relatives aux droits humains, en particulier les droits des femmes, continuent d'être un motif de préoccupation de premier plan. La loi sur le statut personnel des chiïtes, signée par le Président en mars 2009 et révisée à la suite de critiques nationales et internationales, a été amendée et est entrée en vigueur en juillet 2009. Le nouveau texte a dissipé certaines craintes mais semble toujours légaliser certaines formes de discrimination. Le présent rapport décrit aussi la situation humanitaire dans le pays et la réaction des Nations Unies et de la communauté internationale.

II. Évolution de la situation politique et élections

7. La campagne a commencé le 16 juin 2009 et des affiches consacrées aux principaux candidats sont apparues dans les villes du pays. Les candidats à la présidence, y compris l'actuel titulaire du poste, ont pris part à des débats en direct sur un certain nombre de chaînes de télévision afghanes, atteignant des millions d'électeurs potentiels. Chacun des 41 candidats a pu participer à des tables rondes télévisées afin de définir leurs programmes respectifs. Des dispositions ont été prises pour que le Ministère de l'intérieur assure une protection policière et pour que le Ministère de la défense, dans la mesure de ses moyens et en l'absence de vols commerciaux, organise le transport par hélicoptère des candidats en campagne. Plusieurs candidats se sont rendus dans différentes parties du pays et ont tenu des réunions auxquelles ont participé des dizaines de milliers de personnes.

8. Il a été encourageant de constater que la campagne électorale a largement reposé sur des programmes politiques. Par exemple, Abdullah Abdullah a proposé de remplacer le régime présidentiel actuel par un système parlementaire et des administrations régionales décentralisées. Le Président Karzaï a annoncé un plan en cinq points afin d'améliorer la sécurité et la croissance économique. D'autres

candidats ont mis l'accent sur la nécessité de lutter contre la corruption, de mieux gérer l'aide, de créer des emplois et de construire des logements, de stimuler le commerce et de conclure un cessez-le-feu avec les Taliban.

9. La teneur généralement élevée du débat politique durant la campagne a été en grande partie due à la montée en puissance des médias nationaux du secteur privé depuis les dernières élections. La presse audiovisuelle a été particulièrement importante en raison du taux élevé d'analphabétisme, la radio occupant toujours la première place dans les actualités nationales tandis que la télévision prend de l'ampleur.

10. La Commission des médias, qui comprend cinq membres et a été créée en mai 2009 pour surveiller les reportages et régler les contentieux en matière d'influence de la presse, a publié une série de rapports sur les contrôles effectués durant la campagne. Elle a affirmé que la Radiotélévision publique afghane n'a pas rempli son obligation de neutralité et d'impartialité imposée par la loi électorale. Le Ministère de la culture et de l'information a contesté cette allégation. Les actualités et reportages du secteur privé ont été d'une manière générale plus équilibrés et ont assuré la majeure partie de la couverture des principaux candidats de l'opposition.

11. Plusieurs candidats présidentiels ont publiquement retiré leur candidature et nombre d'entre eux ont demandé à leurs partisans de voter pour un autre candidat. Durant la période préélectorale, de nombreuses rumeurs ont également couru au sujet de « magouilles » politiques ou de promesses d'appui en échange de postes dans le futur gouvernement.

12. L'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale ont souligné la nécessité d'offrir des chances égales à tous. Mon Représentant spécial a réitéré que les institutions publiques et les fonctionnaires ne devaient pas s'ingérer dans le processus électoral. Néanmoins, la MANUA a reçu un certain nombre de plaintes alléguant une ingérence de l'État, dans la plupart des cas en faveur du Président en exercice. Les allégations les plus fréquentes ont porté sur les campagnes ouvertement menées par les gouverneurs en faveur de candidats particuliers; les actes d'intimidation à l'égard des opposants et de leurs partisans; les tentatives de subornation; et l'utilisation de ressources publiques à des fins électorales partisanses.

13. La Commission du contentieux électoral a reçu 433 plaintes durant la campagne qui s'est achevée le 18 août. Un quart de ces plaintes portait sur l'élection du Président, environ un tiers concernait les candidats aux conseils de province et le reste des plaintes était dirigé contre d'autres organisations ou personnes participant au processus électoral, y compris la Commission électorale indépendante. La Commission du contentieux électoral a infligé des amendes dans 23 cas, dont 17 à des candidats à la présidence qui n'avaient pas divulgué leurs ressources financières conformément aux règles de la Commission électorale indépendante.

14. La MANUA et la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan ont publié deux rapports sur la surveillance des droits politiques, l'un portant sur la période de désignation des candidats et l'autre sur la campagne elle-même. D'une manière générale et malgré les conditions de sécurité, le processus de désignation et de contestation s'est effectué conformément aux lois et règlements électoraux et le nombre de candidats a augmenté par rapport à celui qui avait été enregistré lors des élections précédentes, notamment en ce qui concerne les femmes.

Les droits des candidats et de leurs partisans durant la campagne ont été respectés, malgré des incidents isolés de violations avérées. Néanmoins, les femmes ont été particulièrement défavorisées en raison d'obstacles d'ordre culturel qui les empêchent de participer à la vie publique, et ont été particulièrement victimes d'actes d'intimidation de la part des éléments antigouvernementaux. Le processus électoral a clairement montré qu'il fallait intensifier le démantèlement des groupes armés illégaux et appliquer les mesures énoncées dans le Plan d'action de 2005 sur la paix, la justice et la réconciliation, et renforcer aussi la confiance dans le système judiciaire. À la suite des carences de ce système, des candidats à la fonction publique ont été prétendument responsables de graves violations des droits de l'homme.

15. Un problème particulier durant les derniers préparatifs des élections a été la nécessité d'assurer une sécurité suffisante durant le scrutin. À cet effet, un Groupe conjoint de planification de la sécurité a été créé en mars pour assurer la coordination entre les forces de sécurité afghanes, la Commission électorale indépendante, les forces internationales de sécurité et la MANUA. Durant le dernier mois précédant le scrutin, mon Représentant spécial a organisé une série de réunions auxquelles ont participé les Ministres de la défense et de l'intérieur, la Direction de la sécurité nationale, la FIAS, la Commission électorale indépendante et les membres de la communauté internationale afin de résoudre la difficulté croissante de sécuriser les bureaux de vote, leur nombre ayant été provisoirement fixé par la Commission électorale indépendante à 6 969. La Commission a insisté pour que tous les bureaux de vote bénéficient d'une présence de la Police et de l'Armée nationales afghanes, même s'il existait dans certains cas un appui des « forces de protection communautaires ». À l'approche du scrutin, il était manifeste que tous les bureaux n'avaient pas été sécurisés. Le 18 août, la Commission électorale indépendante a annoncé qu'elle avait l'intention d'ouvrir 6 519 bureaux de vote le jour du scrutin. Après les élections, elle a annoncé qu'elle avait ouvert 6 199 bureaux, dont certains avaient changé d'emplacement pour des raisons de sécurité.

16. Les opérations insurrectionnelles se sont intensifiées durant la semaine précédant le scrutin. Le 15 août, une voiture piégée a explosé près de la base de la FIAS à Kaboul, faisant au moins 7 morts et 70 blessés. Le 18 août, un autre véhicule piégé a plongé dans un convoi militaire international, tuant 2 soldats de la FIAS et 7 civils et faisant au moins 50 blessés. Deux agents locaux de la MANUA qui étaient dans les alentours ont été tués et un a été blessé. Ces incidents ont été les premiers attentats-suicides à Kaboul depuis mars 2009. Des lettres de menace déposées la nuit et des menaces directes ont été signalées dans l'ensemble du pays, y compris la menace de couper les doigts des votants marqués à l'encre indélébile. Un nombre accru d'actes d'intimidation commis par les diverses factions ont été également signalés.

17. Ce prélude, accompagné de menaces reçues par les Nations Unies, a fait craindre que des éléments antigouvernementaux commettent une série d'attentats spectaculaires le 20 août. En fait, le jour du scrutin a vu un nombre important d'attaques à distance de sécurité, d'attentats au moyen d'engins explosifs improvisés et de petits accrochages armés. Au total, environ 300 incidents ont été enregistrés. Dix-huit agents de police afghans ont été tués et 27 blessés le jour du scrutin, et au moins 30 civils ont été tués et 31 blessés.

18. Des incidents de fraude électorale, d'irrégularités et d'autres problèmes ont été signalés. Les allégations portaient sur le bourrage des urnes, la fermeture

prématurée des bureaux, l'ouverture de bureaux non autorisés, le vote de mineurs, les votes multiples, les votes par procuration, les campagnes menées par les agents des candidats à l'intérieur des bureaux de vote et les plaintes de candidats affirmant que leurs agents n'avaient pas été autorisés à observer le scrutin à l'intérieur des bureaux. La Commission du contentieux électoral a reçu 2 842 plaintes, dont 726 pourraient jouer sur les résultats définitifs si elles étaient validées.

19. Le 8 septembre, la Commission du contentieux électoral a demandé à la Commission électorale indépendante d'effectuer un audit et de recompter les suffrages dans les bureaux où les résultats préliminaires indiquaient que le nombre total de bulletins dépassait 600 (nombre de bulletins distribués à chaque bureau) ou qu'un candidat à la présidence, quel qu'il soit, avait reçu 95 % ou plus des bulletins valides, le nombre total de voix dépassant 100. Le 16 septembre, la Commission électorale indépendante, qui avait commencé à partir du 25 août à publier des résultats partiels non certifiés, a publié les résultats définitifs non certifiés pour l'élection présidentielle. Elle ne pourra certifier les résultats du scrutin tant que la Commission du contentieux électoral n'aura pas statué sur l'ensemble des plaintes.

20. Une garantie a été constituée par la présence d'observateurs et d'agents des candidats dans les bureaux de vote. La Commission électorale indépendante a accrédité 169 709 agents de candidats aux conseils de province et 92 897 agents pour les candidats à la présidence. De plus, elle a accrédité 1 106 observateurs internationaux et 9 228 observateurs nationaux. Les observateurs internationaux n'ont pas pu se rendre dans les zones les plus dangereuses. La Fondation afghane pour des élections libres et régulières a toutefois signalé qu'elle avait déployé plus de 7 000 observateurs nationaux dans les 34 provinces du pays.

21. Le processus électoral a pris le pas sur presque toutes les autres activités politiques durant la période à l'examen. Il est toutefois important de noter que chaque candidat à la présidence a mentionné la nécessité d'un processus de réconciliation pour mettre fin à l'insurrection. À plusieurs reprises, mon Représentant spécial s'est déclaré publiquement favorable à ce processus qui devait faire appel à tous. Afin d'en déterminer le niveau et la forme, le nouveau Gouvernement devrait s'attacher en priorité à élaborer une stratégie nationale cohérente.

III. Mise en place des institutions, gouvernance et état de droit

22. Le futur État afghan doit être fondé sur de solides institutions dotées de personnel compétent et promu au mérite. Telles sont les conditions minimales pour que le Gouvernement soit en mesure d'exercer ses fonctions essentielles au niveau central et à celui des provinces. De nombreux efforts ont été faits durant les huit dernières années pour mettre en place ces institutions, mais ils ont été insuffisants malgré d'importants investissements et se sont souvent mutuellement gênés. La mise en place d'institutions a été également entravée par le nombre insuffisant d'Afghans formés et qualifiés, par le clientélisme et la corruption tolérés, par l'absence de tradition administrative et par la tendance des politiciens afghans à perpétuer d'anciennes rivalités aux dépens de l'édification de l'État. Les conditions de sécurité précaires ont aussi considérablement gêné les tentatives faites pour

mettre en place des institutions fondées sur le droit. L'insurrection a délibérément ciblé les institutions dans leurs points faibles afin d'empêcher leur consolidation.

23. Deux principaux facteurs étrangers à la sécurité éloignent les Afghans qualifiés de la fonction publique : d'une part, le bas niveau des salaires, en particulier par comparaison à ce qu'offrent les organisations non gouvernementales et les organisations internationales qui continuent d'avoir grand besoin d'Afghans compétents; d'autre part, la promotion fondée sur le clientélisme. Le principal effort visant à résoudre ces problèmes a été le processus de réforme des traitements et des échelons, qui est au centre de la réforme globale de l'administration publique et rend nécessaire d'évaluer le personnel actuel, les augmentations de traitement et les possibilités d'avancement au mérite pour ceux dont les capacités et les qualifications répondent aux besoins de la fonction publique. Au cours des quatre prochaines années, environ 230 000 fonctionnaires, y compris les enseignants, seront évalués et bénéficieront des conditions et des avantages offerts par le nouveau système. Jusqu'à présent, la réforme a été achevée pour les Ministères de la justice, des finances, de l'éducation, des communications, de l'agriculture, et du relèvement et du développement rural. Un processus analogue est en cours pour les magistrats, bien qu'ils ne soient pas considérés comme faisant partie de la fonction publique.

24. Il est tout aussi important de former les fonctionnaires en poste ou les candidats à la fonction publique que de retenir le personnel qualifié. La MANUA a aidé la Commission de la fonction publique à mettre au point un programme type pour cinq domaines de l'administration : la comptabilité, les achats, les ressources humaines, la gestion des projets et l'élaboration des politiques. Précédemment, chaque donateur offrait un programme différent, souvent basé sur ses propres institutions plutôt que sur les besoins de l'Afghanistan. La création d'un seul programme afghan permettra d'aborder le renforcement des capacités d'une manière beaucoup plus coordonnée et axée sur les caractéristiques du pays. Plus de 15 000 fonctionnaires seront formés à ce titre au cours des deux prochaines années. De plus, mon Représentant spécial, qui bénéficie de l'appui solide de l'UNESCO, a incité les Ministres de l'éducation, de l'enseignement supérieur et du travail à collaborer afin de permettre aux jeunes Afghans de recevoir une éducation de base et à ceux qui ont des aptitudes, de poursuivre leur éducation et développer leurs compétences.

25. L'absence de structures et d'administration institutionnalisées en Afghanistan rend encore plus nécessaire de disposer d'un cadre de direction qualifiée dans ces domaines. Lorsque des ministres compétents ont été nommés à la tête de ministères peu efficaces, ceux-ci ont enregistré des progrès spectaculaires. Cela vaut aussi pour les gouverneurs. À l'heure actuelle, il n'existe aucun mécanisme permettant de mettre en place ce type de direction. Le Groupe consultatif pour la nomination des hauts fonctionnaires, dont la création figure parmi les objectifs du Pacte pour l'Afghanistan de 2006, a été chargé de jouer ce rôle mais n'a été consulté que sporadiquement et a été moins efficace que prévu.

26. La réforme administrative ne saurait réussir si l'on ne s'attaque pas au problème de la corruption. Des progrès ont été accomplis au niveau officiel : 27 ministères et institutions publiques ont transmis des plans anticorruption à la Haute Autorité de contrôle. Les Ministères des finances et de l'intérieur ont commencé à exécuter leurs plans tandis que d'autres sont à l'examen. Environ 70 % des ministres et 1 200 hauts fonctionnaires ont divulgué leur fortune personnelle.

Néanmoins, ces initiatives n'ont pas été mises en application avec l'urgence et la responsabilité voulues, ce qui a créé une méfiance générale à l'égard de leur efficacité. Des sondages d'opinion effectués avant les élections ont montré que la corruption était la principale préoccupation des Afghans. La crainte n'est pas seulement d'avoir à payer davantage pour des formalités ou des prestations administratives, mais aussi – ce qui est pire – de voir diminuer la confiance dans le Gouvernement. Cette méfiance a sapé l'autorité et la légitimité du Gouvernement et a fait le jeu de l'insurrection. Le prochain gouvernement afghan doit comprendre l'importance décisive de ce problème et prendre des mesures visibles, convaincantes et soutenues pour le résoudre.

27. La réforme de l'administration et de la police (voir plus loin) et la lutte contre la corruption doivent être menées dans un cadre renforcé de la primauté du droit. Le plan de réforme du système judiciaire est la stratégie nationale pour le secteur de la justice. Le mécanisme d'application de cette stratégie est le programme national pour la justice. Le Comité de surveillance du programme se réunit régulièrement et, après avoir démarré lentement en 2008, son conseil consultatif des donateurs, coprésidé par la MANUA et, actuellement, par la Commission européenne, se réunit maintenant chaque mois. Il doit dorénavant s'attacher principalement, avec l'aide du Conseil consultatif, à faire correspondre aux réalités du terrain le programme directif à long terme de la Stratégie nationale pour le secteur de la justice. À cet effet, une analyse globale est nécessaire pour définir le nombre requis de tribunaux et de bureaux de procureur et les doter d'un effectif suivant un calendrier réaliste. Les institutions judiciaires doivent être mises en place en même temps que la police. Le prochain gouvernement devra s'attacher en priorité à établir clairement quelles sont les structures judiciaires et policières nécessaires à court et à moyen terme.

28. La plupart des activités de mise en place des institutions ont été axées sur le niveau central. La réforme des institutions locales a été entravée par le manque de clarté au sujet de leur rôle et de leur rapport avec le Gouvernement central, ainsi que par l'insuffisance de moyens et de ressources. Les fonctionnaires locaux sont aussi les plus susceptibles d'être visés par l'insurrection, ce qui complique encore le problème de leur recrutement et de leur fidélisation. En outre, l'absence d'infrastructure nuit à l'autorité et à l'efficacité des institutions locales. Selon une étude récente de la Direction indépendante de la gouvernance locale, sur un total de 364 districts en Afghanistan, 184 gouverneurs manquent de locaux, 288 n'ont pas de véhicule de fonction et 318 centres administratifs de district n'ont pas d'électricité.

IV. Sécurité et réforme du secteur

29. L'insécurité continue d'être le facteur le plus important qui freine les progrès en Afghanistan. Elle est causée par l'insurrection politiquement motivée, mais elle a été également exploitée par les groupes criminels, trafiquants de drogue et autres. Dans de nombreuses parties du pays, elle a submergé les capacités des institutions de l'État.

30. La tactique adoptée par l'insurrection depuis sa reprise en 2005 est restée essentiellement la même. Les insurgés évitent les affrontements directs, tirent parti du caractère asymétrique du conflit, ciblent délibérément les représentants des institutions de l'État et des organisations internationales et ne font aucun cas de la vie humaine. L'application de cette tactique est devenue récemment plus complexe.

La combinaison simultanée d'attentats-suicides et d'attaques à distance de sécurité a permis aux insurgés de contourner les dispositifs de sécurité renforcée, en particulier autour des installations publiques. Par ailleurs, les insurgés ont pu intervenir de plus en plus dans des zones où ils étaient auparavant inactifs, en particulier dans le nord-est et le nord-ouest.

31. Une moyenne de 898 incidents se sont produits durant les sept premiers mois de 2009, par rapport au nombre de 677 enregistré durant la même période l'année précédente. Les attentats aux engins explosifs improvisés ont augmenté de façon spectaculaire pour atteindre en moyenne plus de huit par jour, soit 60 % de plus que le chiffre moyen des sept premiers mois de 2008.

32. Les attentats complexes atteignent maintenant en moyenne un par mois, par rapport à un par trimestre en 2008. Dans la majorité des cas, les forces de sécurité ont riposté de manière rapide et professionnelle pour contenir effectivement ces attaques et en limiter l'impact. Tout récemment, un attentat a été commis le 25 juillet par plusieurs individus contre le quartier général de la police de Khost et un attentat-suicide a eu lieu le 21 juillet contre le quartier général de la Direction nationale de la sécurité, le quartier général de la police et les locaux du gouvernorat à Gardez, dont l'un de ces emplacements donnait également accès aux locaux des Nations Unies abritant plusieurs organisations.

33. Tout en n'étant pas directement visée, l'ONU a subi le contrecoup des attentats dirigés contre d'autres cibles par les insurgés. Comme on l'a mentionné plus haut, le 18 septembre, deux agents nationaux des Nations Unies ont été tués et un autre a été blessé lors d'un attentat-suicide à la voiture piégée commis contre un convoi militaire international à Kaboul.

34. Les actes d'intimidation commis par les insurgés et les Taliban ont surtout visé à décourager la participation aux élections. Les menaces de violence ont été accompagnées de tracts rédigés en plusieurs langues qui contestaient la légitimité des élections et du Gouvernement actuel. Ces publications exprimaient aussi des vues extrêmement négatives des Nations Unies en employant les mêmes arguments que Al-Qaida. Le jour du scrutin lui-même, il y a eu relativement peu de victimes civiles, mais le nombre d'incidents a été le plus élevé depuis 2001. La tactique la plus largement employée a consisté à lancer des attaques à distance de sécurité sous forme de tirs de roquettes et de mortiers. La répartition géographique des incidents correspondait au niveau de violence récent. La plupart ont été enregistrés à Kunduz dans le nord-est, à Kandahar dans le sud, à Khost dans le sud-est et à Kunar et Nangarhar dans l'est. L'absence d'attentats spectaculaires à Kaboul et ailleurs le jour du scrutin peut être attribué, au moins en partie, à l'efficacité des opérations des forces de sécurité afghanes et internationales.

35. Durant les dernières années, les militaires internationaux ont essentiellement répondu à la menace des insurgés en augmentant l'effectif des forces internationales et afghanes. La montée de l'insécurité décrite dans le présent rapport et dans les rapports précédents laisse entendre que cette riposte a été insuffisante. Le nouveau commandant de la FIAS a adopté une approche qualitativement différente qui consiste davantage à protéger la population qu'à cibler les insurgés. Une directive tactique a été publiée afin de limiter l'emploi des moyens aériens et d'améliorer les conditions dans lesquelles les perquisitions à domicile et les arrestations sont faites. Le partenariat s'est resserré entre les forces afghanes et les forces internationales

afin de mieux utiliser les capacités afghanes existantes et d'en accélérer le développement.

36. La clef de la stabilité à long terme en Afghanistan réside dans l'entraînement des forces de sécurité nationales afghanes, en particulier l'armée et la police, ainsi que dans la réforme des ministères dont elles dépendent. Dans le cadre du processus de réforme du Ministère de l'intérieur, des efforts sont en cours pour dénombrier l'effectif exact du personnel de police en service actif et renforcer le mécanisme de gestion des ressources humaines. La dimension et la composition optimales de la force de police n'ont toujours pas été définies clairement. Le Conseil commun de coordination et de suivi est convenu que toute augmentation de l'effectif de la police nationale devait reposer sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité nationale interne permettant de définir le rôle et les responsabilités des différents éléments des forces de sécurité nationales et de déterminer ainsi la dimension et la composition de la police et, par conséquent, les structures et la formation requises. Un comité chargé d'élaborer la stratégie a été créé avec un appui international et placé sous la Direction nationale de la sécurité.

37. L'armée nationale afghane continue de recruter et de former du personnel plus rapidement que prévu. Son effectif atteignait 93 000 hommes en juillet 2009, soit 5 000 de plus que le chiffre projeté. Il est donc réaliste de penser que l'objectif d'un effectif de 134 000 soldats pourra être atteint en décembre 2011. Comme le nouveau commandement de la FIAS en a l'intention, l'Armée nationale afghane devrait jouer un plus grand rôle dans la planification et l'exécution des opérations.

V. Lutte contre les stupéfiants

38. La corruption, l'anarchie, le conflit et l'instabilité continuent d'avoir des conséquences négatives pour la lutte contre les stupéfiants en Afghanistan. Il y a eu toutefois une évolution positive importante. La surproduction d'opium durant les dernières années a fait tomber les prix, tandis que ceux d'autres cultures – le blé en particulier – ont augmenté. La perte de revenus rend moins intéressant aux yeux des cultivateurs le commerce de la drogue, et les chiffres de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) semblent indiquer que quelque 800 000 personnes ont abandonné la production d'opium. En 2009, le revenu brut par hectare de terre cultivée en pavot est tombé à 3 562 dollars alors qu'il était de 4 662 dollars en 2008, soit une diminution de 0,25 %. Cette correction du marché, qui a commencé en 2008, doit être davantage stimulée pour pouvoir renforcer cette tendance à la baisse et l'étendre au niveau national.

39. Depuis le début de 2009, la culture du pavot en Afghanistan a diminué de 22 %, passant de 157 000 à 123 000 hectares, et le pays compte maintenant 20 provinces qui ne cultivent plus cette plante, alors qu'il y en avait 18 en 2008 et aucune en 2004. Le chiffre le plus frappant est peut-être celui de la province d'Helmand, où la production a diminué d'un tiers. Il convient de se féliciter de cette tendance étant donné que cette province représente à elle seule environ 65 % de la superficie totale de l'Afghanistan cultivée en pavot. Par contre, les superficies cultivées ont augmenté de 11 500 hectares dans plusieurs provinces (Nangarhar, Badakshan, Kandahar, Dai Kundi, Badghis et Herat), ce qui montre que de plus gros efforts doivent être entrepris afin de maintenir les progrès précédemment réalisés. Les provinces et les districts qui reçoivent le moins d'appui extérieur sont

vulnérables à une baisse de revenus et, par conséquent, à l'insécurité et à l'instabilité résultant de la culture du pavot. L'UNODC, avec ses partenaires des Nations Unies, a initialement mis l'accent sur cinq districts des provinces de l'ouest, tandis que d'autres partenaires bilatéraux sont actifs dans le sud et dans l'est du pays. L'Office a également appuyé le Ministère de la lutte contre les stupéfiants pour lui permettre de jouer un rôle de premier plan en vue d'améliorer la coordination et l'impact des diverses initiatives visant à fournir aux cultivateurs d'autres moyens d'existence. Afin de maintenir les progrès accomplis, il convient de trouver un équilibre entre le règlement du problème posé par les principales zones productrices et l'allocation des ressources voulues pour renforcer les collectivités qui ne cultivent plus le pavot.

40. On s'est davantage attaché à arrêter les principaux acteurs de l'économie de l'opium, à démanteler les réseaux de trafic et à interrompre le flux de précurseurs chimiques dans le pays. À la réunion des ministres des affaires étrangères du G-8 qui a eu lieu à Trieste en juin 2009, les États-Unis ont annoncé une révision de leur politique en matière de lutte contre les stupéfiants, les efforts d'éradication cédant la place à la fourniture d'autres moyens d'existence. L'appui accru de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de la FIAS aux organismes afghans de lutte contre les stupéfiants a abouti à la saisie de 47 tonnes d'opium, de 6 tonnes de morphine sèche, d'une demi-tonne d'héroïne et de 16 tonnes de hachisch. Le Groupe spécial de la justice pénale a procédé à des enquêtes, des poursuites et des condamnations au niveau national dans le cadre de grandes affaires de drogue. Dans ce contexte, l'amnistie accordée en mars-avril par le Président à cinq trafiquants condamnés envoie un mauvais signal et décourage les acteurs nationaux qui s'emploient en courant des risques importants à emprisonner les grands trafiquants.

41. Aux niveaux régional et international, dans le cadre de l'initiative trilatérale de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime appelée « Stratégie arc-en-ciel », la première opération internationale de lutte contre les stupéfiants menée conjointement par les forces de l'ordre afghanes et iraniennes s'est déroulée du 26 au 28 juillet le long de la frontière septentrionale entre l'Afghanistan et la République islamique d'Iran. Cette opération a fait appel aux polices des frontières et de la lutte antidrogue de ces deux pays. Près d'une demi-tonne de stupéfiants a été saisie et plusieurs arrestations ont eu lieu. Des opérations conjointes du même genre entre les forces de l'ordre pakistanaises et iraniennes se sont produites en mars et de nouveau en août 2009. Ces initiatives devraient faire partie intégrante de l'ordre du jour des réunions trilatérales régulières entre les Présidents de la République islamique d'Iran, de l'Afghanistan et du Pakistan.

VI. Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan et Conseil commun de coordination et de suivi

42. La douzième réunion du Conseil commun de coordination et de suivi, tenue le 9 juillet 2009, a renforcé le rôle du Conseil en tant que plate-forme centrale de coordination stratégique et de formulation commune des politiques entre le Gouvernement afghan et la communauté internationale. Toutefois, la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan doit être recentrée. L'examen de la première année d'application de la Stratégie, publié en juillet, a permis de conclure que le Gouvernement afghan devait élaborer un ensemble de priorités et de

programmes dépourvus d'ambiguïté. Le Gouvernement dispose actuellement d'une équipe économique solide qui a commencé à s'attaquer plus vigoureusement au programme de développement en donnant la priorité à la Stratégie nationale et en mettant l'accent sur des actions interdépendantes afin de débloquer le potentiel des pôles de croissance économique du pays – en particulier l'agriculture, les ressources minérales et le développement humain. La MANUA pourrait jouer un rôle de coordination plus efficace à la suite de ces programmes plus cohérents et plus ciblés du Gouvernement.

43. Les dirigeants du pays ont accru leur efficacité pour ce qui est de définir la stratégie du développement et d'en appliquer les éléments. Depuis le début de l'année, il est devenu de plus en plus évident que les donateurs ont resserré les rangs lorsque le Gouvernement a lancé des initiatives en ce qui concerne notamment l'agriculture, la réforme des licences du secteur privé et le développement des capacités. Dans chaque cas, des programmes ont été présentés par le Gouvernement aux donateurs lors d'une réunion du Conseil commun de coordination et de suivi. Ce modèle – dans lequel le Gouvernement afghan est chargé au premier chef de définir les politiques et les programmes, parallèlement à l'appui des donateurs approuvé par le Conseil commun – est devenu la filière à suivre pour la coordination de l'aide. Toutefois, les donateurs manquent souvent de souplesse et préfèrent planifier les décisions de financement futur plutôt qu'aligner rapidement leurs allocations sur les priorités actuelles. Les donateurs ont toutefois appuyé immédiatement une initiative afghane dans le domaine capital de l'assistance technique et du développement des capacités. La MANUA a aidé le Ministère des finances à élaborer un plan d'assistance technique civile qui repose sur plusieurs principes clairement définis : l'assistance technique doit être motivée par la demande; la priorité doit être accordée aux conseillers de l'intérieur de la région; les conseillers doivent rester dans le pays suffisamment longtemps pour produire un effet réel; et l'accent doit être mis sur la formation du personnel afghan. Les 55 premiers postes ont été identifiés et reflètent les besoins des ministères chargés d'assurer l'efficacité de l'aide ou de superviser les priorités sectorielles. Le processus de recrutement est en cours avec l'appui d'un certain nombre de donateurs.

44. En juin, mon Représentant spécial a incité la communauté internationale à accroître d'au moins 10 % le volume des biens et des services obtenus localement, ce qui permettrait de renforcer le secteur privé et d'accroître les recettes de l'État. Depuis lors, l'organisation non gouvernementale Peace Dividend Trust, qui suit les achats locaux, a signalé une nette augmentation des achats de produits et de services locaux par les ambassades et autres organisations. L'ONU a donné l'exemple en augmentant d'une manière générale ses achats de source locale. Cette démarche permet d'augmenter ce que Peace Dividend Trust appelle « dépenser deux fois les dollars », à savoir que, lorsque les fonds restent dans le pays, des emplois et des possibilités sont créés au sein du marché afghan et l'impact de chaque dollar dépensé est renforcé.

45. Des progrès ont été accomplis dans le suivi du financement du développement. Un nombre croissant de donateurs contribuent maintenant à la base de données sur l'aide au développement qui est gérée par le Ministère des finances. Le perfectionnement de cette base de données, appuyé par la MANUA et le PNUD, a permis d'utiliser davantage cet instrument et d'améliorer la visibilité du financement du développement, en particulier pour ce qui est des fonds qui ne sont pas canalisés par le budget de l'État. On note une autre évolution positive, à savoir

que toutes les équipes de reconstruction des provinces communiquent maintenant régulièrement des informations sur leurs activités de projet à la base de données géographiques sur le tableau de la stabilité dans le pays, qui est gérée par la FIAS et porte sur les projets de reconstruction et de développement dans l'ensemble du pays en recueillant les données provenant des ministères afghans, des organisations non gouvernementales et des équipes de reconstruction provinciales dans tous les secteurs de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan. Des travaux sont maintenant en cours pour fusionner les deux bases de données. Il s'agit là d'un travail essentiel pour pouvoir contrôler non seulement les dépenses au titre du financement par les donateurs, mais aussi l'impact de l'aide fournie. La MANUA a collaboré avec le Ministère de l'économie pour renforcer les systèmes de gestion de l'information de manière à pouvoir mieux évaluer les améliorations et indiquer quelles méthodes d'exécution des projets donnent des résultats plus satisfaisants et plus durables.

46. Il est à noter néanmoins que tous les efforts de coordination des donateurs et d'efficacité de l'aide ne sont pas positifs. Les contributions annoncées et apportées au Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan pour l'exercice en cours sont inférieures de près de 50 millions de dollars à ce qu'elles étaient en 2008. De plus, selon la Banque mondiale, les préférences exprimées par les donateurs pour des fonds allant à des projets qu'ils considèrent comme prioritaires ont augmenté de plus de 50 %. Ces priorités ont souvent été définies durant les années passées alors que le Gouvernement afghan jouait un rôle minime. Le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan, qui finance les principales activités du Gouvernement, est le mécanisme le plus important dont dispose l'État pour veiller à ce que ses projets prioritaires soient financés, ainsi que le seul moyen permettant au budget national de constituer un outil de planification stratégique. La réduction du financement du Fonds d'affectation spéciale et l'accent mis sur les préférences des donateurs réduisent la marge de manœuvre du Gouvernement et sa capacité de jouer un rôle directeur. Le Gouvernement continue donc à dépendre de la communauté internationale au moment précis où cette dépendance devrait être visiblement réduite.

47. Du fait que la sécurité s'est détériorée dans certaines régions, les principaux donateurs ont réorienté leur assistance sur des programmes conçus pour assurer la stabilité à l'issue des opérations de combat. Ces programmes sont certes nécessaires mais ne doivent pas se faire aux dépens de régions qui sont stables tout en étant de plus en plus vulnérables à l'action des insurgés. Il existe un risque important de voir de nombreuses régions du pays retomber dans l'ornière si les ressources consacrées au développement ne sont pas utilisées pour consolider leur stabilité. La MANUA a recommandé par ailleurs que les initiatives en matière de stabilisation mettent l'accent sur les programmes nationaux, sans être limitées aux zones venant de connaître des combats, et se concentrent, lorsque cela est possible, sur le progrès économique et la création d'emplois et sur les liens à établir entre les collectivités et le Gouvernement.

48. L'importance relative des équipes de reconstruction de province pour l'acheminement de l'assistance s'est accrue dans les régions instables. Le budget des équipes a augmenté et l'accès des acteurs civils du développement a diminué. Le but immédiat des projets des équipes est d'assurer la stabilité grâce à l'assistance et cet impératif à court terme va parfois à l'encontre des principes d'efficacité de l'aide. Afin d'aligner les activités des équipes sur les priorités du Gouvernement et

sur les pratiques éprouvées pour assurer l'efficacité de l'aide, le Comité directeur exécutif a été rétabli et placé sous la Direction indépendante de la gouvernance locale.

49. La croissance économique de l'Afghanistan est aussi lourdement tributaire du contexte plus général de la région de l'Asie du Sud et de l'Asie centrale. Le renforcement de ces liens afin de contribuer au développement de l'Afghanistan signifie qu'il faut renforcer les réseaux de transport et d'énergie et mettre en place le cadre juridique nécessaire pour cette coopération, y compris les accords de commerce et la gestion des frontières. Le Gouvernement afghan met de plus en plus l'accent sur la nécessité de mener un dialogue avec ses voisins du nord au sujet de la gestion des eaux transfrontières. L'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale sont convenues d'aider à renforcer la capacité du Gouvernement d'engager des négociations à ce sujet.

VII. Droits de l'homme

50. Les milieux internationaux aussi bien que l'Afghanistan ont consacré beaucoup d'attention aux droits des femmes en Afghanistan, en particulier au risque que les droits acquis jusqu'ici puissent se dégrader. Le rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et de la MANUA intitulé « Silence is violence: end the abuse of women in Afghanistan », qui a été publié en juillet, a examiné les facteurs contribuant à la tendance croissante aux menaces et aux attaques dirigées contre les femmes dans la vie publique et aux violences sexuelles commises contre les femmes et les filles. La tradition d'impunité à l'égard du viol explique en partie la nature profonde du problème et relève des coutumes, des attitudes et des pratiques qui assignent aux femmes un rôle inférieur dans la société. D'autres facteurs menacent aussi les progrès accomplis pour améliorer la situation des Afghanes, tels que le rôle joué par les forces conservatrices dans la restriction des droits des femmes ainsi que l'insuffisance des efforts du Gouvernement et des autres entités pour s'opposer avec force à la discrimination. Ce problème est bien illustré par la controverse concernant la loi sur le statut personnel des chiïtes.

51. Une version modifiée de la loi sur le statut personnel des chiïtes a été approuvée par décret présidentiel le 19 juillet et est entrée en vigueur le 27. Malgré certaines améliorations apportées au texte précédent, l'ONU est préoccupée par le fait que cette loi risque toujours de légaliser les normes discriminatoires et les pratiques traditionnelles à l'égard des femmes et d'aller à l'encontre des garanties constitutionnelles et des traités internationaux auxquels l'Afghanistan est partie. Il est préoccupant de constater que la loi semble autoriser le mariage des mineurs dans des conditions spécifiques, restreindre la liberté de mouvement de la femme et, en cas de divorce, accorder la garde des enfants uniquement aux pères et aux grands-pères paternels. Le 19 juillet, le Président Karzaï a signé la loi sur l'élimination de la violence contre les femmes qui criminalise les violences sexuelles et le viol, le mariage forcé et le mariage des mineurs, le travail forcé et la prostitution. Il s'agit là d'un pas en avant vers la répression et la prévention de la violence contre les femmes et les filles, mais il n'est pas certain que cette loi l'emporte sur le texte relatif au statut personnel des chiïtes.

52. Mon Représentant spécial a accordé une attention particulière à la question des centres de détention et en a visité plusieurs à Kaboul et aux alentours, notamment

l'installation de détention à Bagram. Il s'agissait pour lui de vérifier personnellement les conditions régnant dans ces établissements, et de voir si les détenus avaient les moyens de rester en contact avec leur famille et d'avoir accès à un procès équitable. L'ONU collabore actuellement avec les institutions juridictionnelles afghanes afin de renforcer leur capacité de se conformer aux normes nationales et internationales en matière de droits de l'homme en ce qui concerne la détention et la conduite des procès.

53. L'Organisation des Nations Unies a appuyé la création d'un groupe d'appui des droits de l'homme au sein du Ministère de la justice. Cette entité vise à aider tous les organes du Gouvernement à formuler des politiques et des programmes conformes aux obligations de l'Afghanistan à l'égard du droit international des droits de l'homme.

54. La MANUA a enregistré 1 500 pertes civiles entre juillet et août 2009, ce dernier mois ayant été le pire depuis le début de l'année. Ces chiffres reflètent une tendance croissante à l'insécurité au cours des derniers mois ainsi que les violences liées aux élections. Près de trois fois plus de pertes civiles (68 %) ont été attribuées aux activités des éléments antigouvernementaux qu'aux forces progouvernementales (23 %). Selon le bulletin semestriel de la MANUA sur la protection des civils dans les conflits armés, la tactique la plus meurtrière qui a fait jusqu'à présent le plus grand nombre de victimes civiles a été l'emploi d'engins explosifs improvisés et les attentats-suicides commis par les éléments antigouvernementaux (39,5 % des victimes) et les frappes aériennes des forces progouvernementales (20 % des victimes).

55. Des efforts ont été faits pour mobiliser l'appui en faveur des initiatives visant à protéger les charniers et à sauvegarder les éléments de preuve qui seront essentiels pour d'éventuelles poursuites judiciaires. La MANUA a facilité les visites de l'organisation non gouvernementale Médecins pour les droits de l'homme afin de renforcer les capacités de l'Afghanistan en matière de criminalistique, en particulier à l'égard d'un charnier découvert dans les locaux du Ministère de l'intérieur.

VIII. Situation humanitaire

56. Les incidents visant les activités humanitaires ont considérablement augmenté. Les agents humanitaires ont continué de faire l'objet d'actes d'intimidation, de vols, d'enlèvements et d'assassinats. Le Bureau de la sûreté nationale afghane a signalé 75 incidents rien que durant les six premiers mois de 2009, les pires étant les attaques menées par des groupes armés contre des convois humanitaires, l'enlèvement d'agents humanitaires, la destruction d'une clinique et la mort de deux agents humanitaires à bord d'un véhicule d'une organisation non gouvernementale internationale directement ciblé par une bombe d'accotement. Durant la dernière semaine de juillet et les premières semaines d'août, les attentats contre les organisations humanitaires ont légèrement diminué, en partie du fait que les activités prévues ont été réduites dans plusieurs régions en raison des élections.

57. Plusieurs incidents ont fait des victimes parmi les agents de déminage. Malgré tout, les activités appuyées par les Nations Unies en Afghanistan ont permis d'enlever environ 80 000 mines antipersonnel, 900 mines antichars et 2,5 millions de restes explosifs de guerre durant les 12 derniers mois et de sensibiliser au danger des mines plus de 750 000 hommes, femmes, filles et garçons. Le nombre des

victimes est tombé en 2009 à moins de 50 par mois, qui est le plus bas en plus de 10 ans. Le concept de déminage de proximité a été développé en tant que moyen d'intervenir dans les régions les plus dangereuses et a été vivement appuyé par les collectivités des provinces à risque dans l'est et le sud du pays. L'initiative a pour objectif de déminer des villages et des districts en versant de petits salaires aux démineurs et en faisant gagner de l'argent aux collectivités grâce aux achats locaux de biens et de services.

58. La poursuite de l'insécurité continue d'exercer des effets négatifs sur la situation humanitaire en occasionnant des déplacements temporaires et en limitant l'accès aux personnes qui ont besoin d'aide. Dans la province d'Helmand, le lancement de l'opération militaire internationale « Khanjar » a conduit au déplacement temporaire de quelque 2 000 foyers. Des déplacements de civils de courte durée ont été également signalés dans la région de l'ouest (provinces de Badghis et de Farah), ainsi que dans le sud-est et l'est (provinces de Khost, Pakitika, Nuristan, Nangarhar et Kunar), qui sont liés aux opérations militaires se déroulant à proximité de ces zones. Les conditions de sécurité empêchent de vérifier de manière indépendante les besoins et l'acheminement de l'aide dans les zones touchées par le conflit.

59. La population afghane continue de souffrir des catastrophes naturelles. À la suite d'inondations de printemps qui ont touché 22 000 foyers dans 13 provinces et, à l'approche de l'hiver, la communauté humanitaire et le Gouvernement étudient les besoins à court et à long terme en matière d'abris.

60. Face aux carences enregistrées précédemment dans la lutte contre la polio, l'Organisation mondiale de la Santé et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance ont lancé une campagne de vaccination dans les provinces de Kandahar, Uruzgan et Helmand en vue d'éliminer la polio d'ici à la fin de 2009, avec l'appui du Ministère de la santé publique et de la FIAS. Les négociations visant à assurer un accès aux personnes concernées ont été généralement couronnées de succès et les équipes de vaccination ont pu pour la première fois atteindre de nombreux enfants. Toutefois, un obstacle de taille a été rencontré avec l'enlèvement d'une équipe de vaccination. Bien que la plupart des membres aient été libérés après l'intervention des notables, le chef de l'équipe est toujours porté disparu.

IX. Opérations et soutien de la Mission

61. Les bureaux sur le terrain de la MANUA ont continué d'appuyer le Gouvernement et ses partenaires internationaux dans leurs efforts visant à améliorer la fourniture de services à l'ensemble de la population afghane. Ces bureaux ont suivi l'évolution de la situation politique et des droits de l'homme et ont contribué à améliorer l'efficacité de l'aide et la coordination au niveau local en facilitant aussi les bons offices et les activités de proximité de la MANUA.

62. La structure de la MANUA sur le terrain comprend 8 bureaux régionaux pleinement intégrés situés dans les provinces de Bamyan, Paktya, Herat, Nangarhar, Kaboul, Kandahar, Kunduz et Balkh, et 12 bureaux provinciaux dans les provinces de Badakhshan, Badghis, Baghlan, Dai Kundi, Faryab, Ghor, Khost, Kunar, Nimroz, Sari-Pul, Uruzgan et Zabul. Deux de ces bureaux, Sari-Pul et Uruzgan, ont été ouverts au début de 2009. Le bureau provincial de Farah doit ouvrir d'ici à la fin de 2009. L'achèvement de la construction du bureau de Ghazni est prévu pour

novembre 2009 et devrait être ouvert à la mi-décembre. Des locaux ont été choisis et les négociations sont en cours pour ouvrir trois autres bureaux provinciaux en 2009 (Jawzjan, Pansher, Takhar). Ces bureaux, dont la date d'ouverture est prévue à la mi-novembre, porteraient à 17 le nombre de bureaux provinciaux d'ici à la fin de l'année. L'absence de locaux satisfaisants et les conditions de sécurité à Lashkargah (province d'Helmand) retardent l'ouverture d'un bureau dans cette province. La Mission continuera d'utiliser ses bureaux de liaison à Islamabad et à Téhéran dans toutes ses activités qui ont une dimension régionale. Les besoins de la Mission en véhicules blindés pour les bureaux sur le terrain restent élevés et augmentent face à la détérioration continue des conditions de sécurité dans le pays. Des commandes ont été faites pour obtenir des livraisons importantes au cours des mois à venir.

63. L'élargissement du champ d'action de la Mission exige le déploiement d'un personnel administratif et technique supplémentaire pour assurer un appui sur place, en particulier dans les domaines du génie civil, du transport, de la sécurité, des communications, de l'informatique et des finances. Des moyens aériens accrus ont été également nécessaires et sont prévus dans le budget pour 2009. D'autres moyens aériens supplémentaires sont également nécessaires pour compenser la réduction des missions terrestres en raison de la sécurité réduite et de la nécessité d'accéder rapidement à certains emplacements en cas d'évacuation sanitaire ou de redéploiement du personnel. Ces besoins s'appliquent également à 2010.

64. En raison de l'expansion et du renforcement de la MANUA qui sont demandés dans la résolution 1868 (2009) du Conseil de sécurité, les prévisions budgétaires de la Mission pour 2010 augmenteront globalement d'environ 70 % par rapport à 2009. L'effectif devra augmenter d'environ 1 000 personnes (dont environ 170 personnes recrutées sur le plan international) et de nouveaux bureaux sur le terrain seront nécessaires pour assurer une présence de la MANUA dans chaque province. Le budget prévu tient aussi compte d'une augmentation importante de l'effectif chargé de la coordination des donateurs et de l'efficacité de l'aide de la MANUA afin que la Mission puisse accomplir son mandat de manière efficace.

65. Étant donné le remaniement du mandat de la MANUA afin de permettre à la Mission de jouer un rôle important dans les domaines de la coordination des donateurs et de l'efficacité de l'aide, plusieurs États Membres ont appuyé cette initiative en fournissant à titre gratuit du personnel ayant des compétences techniques dans des domaines essentiels à la suite de la demande faite par l'ONU en décembre 2008. Ces ressources doivent permettre à la MANUA de jouer son rôle, en particulier dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie et du développement du secteur privé. Toutefois, le détachement de ce personnel auprès de la Mission tire à sa fin et il restera nécessaire d'obtenir des compétences techniques spécifiques pour le long terme. Une réserve diversifiée de candidats compétents doit être disponible pour appuyer ce rôle nouveau et sans précédent dans le cadre des missions des Nations Unies. Enfin, la MANUA demande que le Groupe consultatif militaire soit légèrement étoffé, de même que sa présence dans les bureaux sur le terrain, afin de mieux appuyer la coordination civilo-militaire et d'assurer une liaison plus efficace avec les forces militaires afghanes et internationales.

X. Observations

66. Les élections ont dominé la période écoulée depuis la présentation de mon rapport précédent en juillet. Bien que le processus ne soit pas encore terminé, certaines observations peuvent être faites quant à ses divers éléments.

67. En premier lieu, ces élections ont été parmi celles qui ont soulevé le plus de difficultés. À bien des égards, il a été incroyablement difficile de tenir des élections dans un pays plongé dans un conflit et ayant des institutions et des infrastructures fragiles, un taux d'analphabétisme élevé et 41 candidats présidentiels. Néanmoins, le calendrier a été respecté, sauf en ce qui concerne le décompte des suffrages et les plaintes, la plupart des bureaux de vote prévus ont été ouverts et les opérations logistiques ont été couronnées de succès.

68. En deuxième lieu, les prédictions d'apathie de la part du public se sont révélées fausses. Le public s'est engagé durant la campagne électorale et un débat s'est tenu au sujet de divers projets politiques, ce que l'on avait rarement vu ou même jamais vu en Afghanistan. La population voulait que ces élections se tiennent et voulait voir la consolidation des processus démocratiques, même dans des conditions extraordinairement complexes. La population afghane nourrit un sentiment de frustration à l'égard des carences des institutions démocratiques, mais ne tient pas à les abandonner.

69. En troisième lieu, malgré la présence de garanties qui n'avaient pas existé durant les élections précédentes, de graves fraudes électorales se sont produites, dont l'origine vient essentiellement – mais non exclusivement – du manque d'accès à certaines parties du pays en raison du conflit. Cette carence a sérieusement entravé la transparence des élections. Toutefois, les mécanismes antifraude ont pu détecter une grande partie des irrégularités qui se sont produites et les institutions, telles que la Commission du contentieux électoral, ont pu faire face à ces problèmes.

70. En quatrième lieu, un certain nombre d'enseignements ont été tirés, montrant qu'il était important de commencer à planifier immédiatement les élections parlementaires de 2010. Ces enseignements sont en cours d'évaluation et les préparatifs ont commencé pour les élections parlementaires.

71. À la suite d'une décision de la Commission du contentieux électoral de revoir les résultats provenant d'un certain nombre de bureaux de vote, un processus crédible d'audit et de recomptage a été entamé et tire à sa fin. Lorsque l'ensemble du processus électoral sera achevé, il sera d'une importance capitale que les résultats soient acceptés par tous de façon que l'élection du futur président afghan puisse être certifiée et qu'un nouveau gouvernement puisse être formé.

72. Il est impératif que la communauté internationale maintienne son engagement à long terme à l'égard de l'Afghanistan. Il doit également y avoir une modification décisive des rapports entre le Gouvernement afghan et la communauté internationale. Le Gouvernement doit avoir la capacité et la volonté d'assumer toutes les responsabilités qui appartiennent à un État souverain. Pour sa part, la communauté internationale doit jouer un rôle manifeste dans le domaine de l'appui. Un nouveau « contrat » entre le Gouvernement et la population constituera un élément critique de cette

évolution des responsabilités. La capacité du Gouvernement de jouer ce rôle de manière plus efficace et plus convaincante contribuera à consolider le partenariat entre le Gouvernement afghan et la communauté internationale.

73. La confiance que le futur gouvernement afghan pourra susciter auprès de la population aura un effet sur le niveau de l'appui que les gouvernements des pays donateurs et des pays fournisseurs de contingents recevront de leurs mandants pour ce qui est de continuer à soutenir les efforts du Gouvernement afghan.

74. La formation d'un nouveau gouvernement afghan sera la première étape essentielle sur la voie de la réforme de ces relations. Le nouveau Gouvernement devra montrer qu'il a la volonté et la capacité de faire face aux principales préoccupations de la population, notamment la sécurité, l'état de droit et le développement économique et social durable. Le Gouvernement doit être plus proche de sa population.

75. Le programme du nouveau Gouvernement devra inclure un ordre du jour complet pour mettre en place les institutions du pays, aussi bien dans le domaine de la sécurité que dans les domaines civils, aux niveaux national et local. De plus, il faudra prévoir une croissance économique durable de plus en plus fondée sur les ressources du pays. Dans tous ces domaines, la lutte contre la corruption et la tradition d'impunité devra figurer en bonne place.

76. La communauté internationale devrait appuyer énergiquement les programmes permettant à l'Afghanistan d'assumer pleinement ses responsabilités en tant qu'État souverain, afin de faciliter un processus de paix sans laissés-pour-compte et de donner forme au statut de l'Afghanistan dans la région. Pour que la communauté internationale joue effectivement ce rôle, les donateurs devront consacrer suffisamment de ressources et d'attention aux activités à impact élevé qui pourront améliorer durablement la qualité des institutions et les perspectives de développement économique. Il faudra pour cela faire preuve d'une volonté politique de suivre les priorités établies.

77. Dans mon précédent rapport (A/63/892-S/2009/323), j'avais souligné la nécessité de maintenir la dynamique dans un certain nombre de secteurs essentiels tels que le renforcement des institutions de sécurité et des entités financières ainsi que le secteur agricole. Cet élan a été maintenu malgré l'intensité du processus électoral. Il s'agit là en soi d'un progrès remarquable. Lorsqu'un nouveau gouvernement aura été mis en place, il faudra consacrer davantage de ressources et d'attention afin que cette évolution positive soit accélérée et renforcée.

78. Au cours des mois écoulés, la coordination des donateurs s'est également améliorée. On constate une volonté plus grande de s'unir derrière des programmes et des politiques. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour que le Gouvernement et la communauté internationale s'alignent sur une stratégie clairement définie et fondée sur un ordre de priorité. La MANUA continuera de faire de son mieux pour s'acquitter de son mandat à ce sujet.

79. À cette fin, la MANUA aura besoin de ressources accrues et de personnel spécialisé. Je lance un appel aux États Membres pour qu'ils nous aident à obtenir ces ressources qui seront essentielles pour parvenir à un succès général en Afghanistan.

80. Je voudrais exprimer ma gratitude sincère à mon Représentant spécial, Kai Eide, pour sa détermination et son abnégation, ainsi qu'à tout le personnel de la MANUA qui travaille sans relâche, en particulier à l'appui du processus électoral, dans des conditions difficiles et dangereuses. 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 partenaires internationaux pour leurs activités et pour l'appui qu'ils continuent d'apporter à la MANUA.

Annexe

Objectifs et indicateurs de progrès

Les objectifs stratégiques et les indicateurs de progrès qui figurent ci-après émanent du mandat général de la Mission des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), tel qu'il est indiqué dans la résolution 1868 (2009) du Conseil de sécurité, et définissent les conditions requises pour assurer de façon autonome la sécurité et le développement en Afghanistan. Ils sont fondés sur des résultats et ne sont pas liés à un calendrier fixe, à l'exception de la date des élections qui figure dans la Constitution. Ces objectifs et les indicateurs correspondants visent à fournir au Conseil de sécurité des informations permettant de déterminer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs envisagés par le Conseil, ainsi que les domaines qui peuvent nécessiter des ajustements.

La première série d'objectifs porte sur les principaux besoins en matière de renforcement des institutions : amélioration de la fonction publique aux niveaux national et local; mise en place à l'échelle nationale d'un système judiciaire opérant; amélioration de la collecte des impôts; tenue d'élections crédibles en 2010.

La deuxième série d'objectifs porte sur le renforcement de la sécurité. Les principaux acteurs sont les forces de sécurité afghanes et internationales (à l'exception de l'objectif concernant la coordination civilo-militaire qui comprend un élément spécifique du mandat de la MANUA), encore que la Mission ait la capacité de contribuer à suivre les progrès réalisés.

La troisième série d'objectifs concerne le développement économique et social. La MANUA est chargée de la coordination des donateurs, mais les progrès dans ce domaine dépendront de programmes bien conçus dans les secteurs clefs adoptés et exécutés par le Gouvernement afghan, et de la volonté des principaux donateurs de s'aligner derrière ces programmes.

Enfin, deux séries d'objectifs concernent les droits de l'homme et la lutte contre les stupéfiants, questions transsectorielles qui influent sur les progrès dans les autres domaines mais qui sont traitées séparément ici.

Les objectifs ne portent pas sur la question d'un éventuel processus de paix et de réintégration qui nécessitera l'élaboration d'un plan par le Gouvernement afghan et d'un appui bien orchestré de la communauté internationale.

Ces objectifs peuvent être affinés à la lumière des futurs accords entre le Gouvernement afghan et la communauté internationale.

I. Gouvernance et renforcement des institutions

Objectif : extension de l'autorité du Gouvernement dans l'ensemble du pays grâce à la mise en place d'institutions démocratiques, légitimes et responsables jusqu'au niveau local, ayant la capacité d'appliquer les politiques à suivre et, de plus en plus, de faire preuve d'autonomie

Les conditions nécessaires pour réaliser des progrès comprennent la volonté politique et les fonds nécessaires pour le renforcement des institutions nationales et locales, notamment dans le secteur de la justice; la volonté déclarée de lutter contre

la corruption et de réaliser l'état de droit; la capacité des institutions afghanes compétentes d'organiser les élections.

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Tenue d'élections crédibles au niveau national et local	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur la surveillance du processus électoral par la MANUA • Évaluations faites par les observateurs électoraux nationaux et internationaux • Acceptabilité des résultats par les électeurs, les candidats et les partis politiques
Amélioration de la capacité de la fonction publique au niveau du Gouvernement central, des provinces et des districts	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur le suivi par la MANUA des nominations au mérite et la formation des fonctionnaires • Évaluation fondée sur le suivi du processus de la réforme de l'administration publique • Évaluation fondée sur le suivi des activités de l'Équipe de reconstruction de province à l'appui du renforcement des capacités
Réduction de la corruption au sein des institutions publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Classification par Transparency International • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA • Nombre d'affaires pénales de corruption de haut niveau ayant fait l'objet d'enquêtes, de poursuites et de procès
Augmentation de la collecte des recettes publiques (impôts et droits)	<ul style="list-style-type: none"> • Chiffres des recettes publiques • Évaluation du niveau d'exécution de la réforme douanière
Mise en place de systèmes judiciaires et pénaux crédibles qui respectent et défendent les droits de l'homme, et d'un système judiciaire accessible à tous les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation du nombre de juges et de procureurs formés au niveau provincial, d'après les observations de la MANUA • Évaluation du nombre d'institutions judiciaires et d'installations (tribunaux, matériel, etc.) dans chaque province, suivant les observations de la MANUA • Évaluation du nombre d'affaires pénales ayant fait l'objet d'enquêtes, de poursuites et de procès, d'après les observations de la MANUA
Mise en place d'une infrastructure suffisante pour permettre le fonctionnement des institutions publiques, en particulier au niveau local	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation du nombre de bureaux de province et de district équipés et capables d'effectuer des fonctions essentielles, d'après les observations de la MANUA

Indicateurs de progrès

Critères de mesure

Amélioration de l'image qu'a le public de l'intégrité et de l'efficacité du système judiciaire officiel et de sa crédibilité

- Évaluation fondée sur des sondages et des études d'opinion
-

II. Sécurité

Objectif : mise en place d'une structure de sécurité afghane durable et capable d'assurer la paix et la stabilité et de protéger la population afghane

Les conditions nécessaires pour réaliser des progrès dans ce domaine comprennent une augmentation de la qualité et du volume des effectifs de l'armée et de la police nationales afghanes et le transfert graduel de la responsabilité des forces internationales aux Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan; un processus soutenu de réconciliation développé et dirigé par le Gouvernement afghan; des efforts visant à lutter contre la corruption au sein des forces de sécurité de l'Afghanistan aux niveaux local et national; des fonds et des compétences pour l'encadrement et la formation du personnel.

Indicateurs de progrès

Critères de mesure

Augmentation des effectifs de la police et de l'armée encadrés, formés et rendus opérationnels suivant une structure convenue

- Création de la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan
- Effectifs de l'armée et de la police nationales afghanes qui ont achevé leur formation de base et leur formation d'officier
- Nombre de formateurs afghans au sein des Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan
- Évaluation de l'appui fourni par les équipes de reconstruction de province au commandement combiné pour la transition en matière de sécurité en Afghanistan et à la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan, et activités de réforme de la police pilotées par la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan
- Effectifs de l'Armée nationale afghane pleinement opérationnels sans appui international
- Pourcentage de districts couverts par des postes de police opérationnels
- Pourcentage de districts dont la sécurité est exclusivement assurée par les Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan
- Pourcentage d'opérations de sécurité dirigées par l'Afghanistan

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Amélioration du niveau d'accès sécurisé aux districts du pays par le Gouvernement, la communauté internationale et les organisations non gouvernementales	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de suivi des bureaux de la MANUA sur le terrain • Activités de suivi du Gouvernement • Activités de suivi de la FIAS
Amélioration de l'attitude du public à l'égard de la police et de l'armée et de son image des conditions de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur des sondages et des études d'opinion • Nombre de demandes d'intervention

III. Développement économique et social

Objectif : politiques du Gouvernement bénéficiant d'un appui international afin de promouvoir une croissance économique durable contribuant à la stabilité générale

Les conditions nécessaires pour accomplir des progrès comprennent l'adoption et l'application de stratégies par le Gouvernement afghan pour le développement durable du pays; l'alignement des donateurs sur les programmes conçus par le Gouvernement; l'amélioration de la coordination; la fourniture d'un appui cohérent par la communauté internationale et l'adhésion aux principes de l'efficacité de l'aide; l'engagement à long terme de la part des donateurs.

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Programmes nationaux bien conçus, en particulier dans les domaines prioritaires de l'agriculture, du renforcement des capacités, de l'enseignement supérieur et professionnel, du développement du secteur privé et de l'infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les résultats et les données provenant de la base de données sur l'aide au développement
Augmentation du pourcentage d'aide aligné sur la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan et les priorités du Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les résultats et les données provenant de la base de données sur l'aide au développement • Intégration du tableau de la stabilité du pays de la FIAS dans la base de données sur l'aide au développement
Répartition plus équitable de l'aide au développement et des dépenses du Gouvernement dans l'ensemble du pays	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les résultats et les données provenant de la base de données sur l'aide au développement
Renforcement de la collecte des recettes publiques et de la croissance durable à l'aide des ressources du pays	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les statistiques économiques nationales

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Accroissement du pourcentage de biens et de services achetés localement par les acteurs internationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur des études et enquêtes périodiques
Accroissement de l'investissement étranger direct	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les statistiques économiques nationales
Accroissement du développement au niveau local	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en compte des plans de développement des provinces dans le budget du Gouvernement central et allocation appropriée des fonds • Évaluation de l'alignement des activités de développement de tous les acteurs locaux, y compris les équipes de reconstruction de province, sur les plans de développement des provinces, d'après les activités de suivi de la MANUA • Évaluation de la cohérence et de l'efficacité des programmes de renforcement des capacités au niveau local, d'après les activités de suivi de la MANUA • Évaluation du nombre de programmes exécutés par les Afghans et à leur intention, d'après les activités de suivi de la MANUA
Diminution en pourcentage des foyers vivant au-dessous du seuil de pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur des sondages et des enquêtes d'opinions

IV. Droits de l'homme

Objectif : améliorer le respect des droits de l'homme des Afghans, conformément à la Constitution afghane et au droit international, l'accent étant mis en particulier sur la protection des civils, la situation des femmes et des filles, la liberté et la responsabilisation fondée sur l'état de droit

Les conditions nécessaires pour que des progrès soient accomplis comprennent la volonté soutenue de respecter le droit international humanitaire; l'existence d'un système policier, judiciaire et pénal indépendant et efficace dans l'ensemble du pays; le respect par le Gouvernement central et les administrations locales des normes juridiques et constitutionnelles afghanes; l'allocation appropriée des fonds pour la formation, le renforcement des capacités, l'infrastructure et la société civile.

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Réduction du nombre d'incidents dus à l'usage illégal de la force et à des actes d'intimidation concernant les civils, et réduction de l'impact du conflit armé sur les civils, respect du droit international par les acteurs concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les activités de suivi de l'OTAN/FIAS • Évaluation fondée sur les activités de suivi des Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan • Évaluation fondée sur l'application de la directive tactique du commandant de la FIAS

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Amélioration de la prise de conscience par les Afghans de leurs droits et de la prise de conscience par le Gouvernement de ses obligations	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA et de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA et de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan
Amélioration de l'impact et de l'appui des mesures (y compris la réforme juridique et la réforme des politiques) visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes et des filles	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA et de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan • Évaluation du nombre d'affaires pénales liées à la violence contre les femmes et les filles qui ont fait l'objet avec succès d'enquêtes, de poursuites et de procès, d'après les activités de suivi de la MANUA
Amélioration de la prise de conscience et de l'appui des mesures (y compris la réforme juridique et la réforme des politiques) en ce qui concerne l'impunité et le programme de justice transitoire, ainsi que la liberté d'expression	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA et de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan • Exécution du Plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice
Application par le Gouvernement des obligations en matière de présentation de rapports sur les pactes et conventions relatifs aux droits de l'homme internationaux et application des recommandations de l'examen périodique universel de l'Afghanistan par le Conseil des droits de l'homme	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA
Amélioration de la capacité des Afghans et des acteurs internationaux, et principalement du Gouvernement, de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme, y compris avec l'appui de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan, des médias et de la société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fondée sur les activités de suivi de la MANUA et de la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan

V. Lutte contre les stupéfiants

Objectif : poursuite de la tendance à la réduction de la culture du pavot, de la production de stupéfiants et de la toxicomanie

Les conditions nécessaires pour réaliser des progrès comprennent des programmes efficaces de fourniture d'autres moyens d'existence et de lutte contre la

corruption liée au crime et à la drogue; l'amélioration de la coordination entre le Gouvernement et les pays voisins, y compris les activités d'interdiction et de lutte contre le trafic; l'amélioration de la coordination entre le Gouvernement afghan et les forces militaires internationales.

<i>Indicateurs de progrès</i>	<i>Critères de mesure</i>
Diminution de la culture du pavot et de la production de stupéfiants	<ul style="list-style-type: none">• Évaluation fondée sur les activités de suivi de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC)
Progrès de l'agriculture licite et des investissements privés dans des zones précédemment consacrées à la culture du pavot	<ul style="list-style-type: none">• Évaluation fondée sur les activités de suivi de l'UNODC• Évaluation fondée sur les activités de suivi du Gouvernement
Diminution de la toxicomanie	<ul style="list-style-type: none">• Évaluation fondée sur les activités de suivi de l'UNODC
Efficacité accrue de l'interdiction du trafic et de la lutte contre le trafic, y compris grâce à l'appui de la FIAS aux Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan	<ul style="list-style-type: none">• Évaluation fondée sur les activités de suivi de l'UNODC• Évaluation fondée sur les activités de suivi de la FIAS
