



Conseil de sécurité

Distr. générale
3 juillet 2008
Français
Original : anglais

Rapport spécial présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1806 (2008) du Conseil de sécurité relative à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan

I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté en application de la résolution 1806 (2008) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil m'a prié de lui présenter un rapport sur les résultats de la Conférence de soutien à l'Afghanistan tenue en juin 2008 à Paris, qui comprendrait, si nécessaire, des recommandations supplémentaires au sujet du mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA).

2. À la Conférence de Paris, tenue le 12 juin 2008, des promesses d'aide internationale d'une valeur approximative de 20 milliards de dollars ont été faites mais la Conférence a été davantage qu'une conférence d'annonces de contributions. Alors même qu'était lancée à Paris la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan, quelque 80 parties prenantes internationales se sont accordées sur une feuille de route dont l'exécution sera placée sous direction afghane et doit s'effectuer dans le cadre d'un partenariat renforcé entre le Gouvernement afghan et la communauté internationale. La Déclaration de Paris, qui a été publiée sous l'autorité des trois Coprésidents de la Conférence, à savoir le Président afghan, le Président français et moi-même, a défini les facteurs déterminants de la sécurité et de la prospérité futures du peuple afghan. Elle a également souligné le rôle élargi de mon Représentant spécial et de la MANUA, qui seront chargés de diriger l'action de la communauté internationale et d'assurer la liaison entre celle-ci et le Gouvernement afghan.

3. La Déclaration de Paris a réaffirmé que le Pacte pour l'Afghanistan, conclu à Londres en février 2006, demeure le socle de l'action menée conjointement par la communauté internationale et le Gouvernement afghan. Les principales conclusions du bilan d'étape du Pacte pour l'Afghanistan que les coprésidents du Conseil commun de coordination et de suivi ont dressé préalablement à la tenue de la Conférence de Paris ont été entérinées par les participants à la Conférence.

4. Depuis qu'il est entré en fonctions le 27 mars 2008, mon Représentant spécial pour l'Afghanistan, Kai Eide, a établi des relations de travail efficaces avec les dirigeants afghans et la communauté internationale. Il a analysé la situation dans la zone de la Mission de manière approfondie et mis en évidence les questions à régler



en priorité pour que la MANUA puisse s'acquitter de son mandat. Compte tenu de cette analyse, M. Eide a recommandé que les priorités recensées à la Conférence de Paris soient suffisamment prises en compte dans le mandat de la MANUA, tel qu'il a été défini par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1806 (2008). Je souscris pleinement à cette recommandation. Je souscris également à la recommandation de M. Eide selon laquelle, pour donner à la MANUA les moyens de s'acquitter de son mandat et de s'occuper des priorités recensées à la Conférence de Paris, il faudrait mobiliser rapidement des ressources techniques, administratives et de sécurité beaucoup plus conséquentes.

II. Sécurité

5. Depuis mon dernier rapport, en date du 6 mars 2008 (A/62/722-S/2008/159), les insurgés et les terroristes se sont montrés plus actifs dans le pays, en particulier dans le sud et à l'est, ce qui peut s'expliquer en partie par l'arrivée de l'été. Il est cependant très préoccupant que le plus grand nombre de problèmes de sécurité dans le pays depuis le renversement du régime taliban en 2001 ait été enregistré en mai dernier. Les insurgés continuent de recourir à des attaques asymétriques, qui font beaucoup de victimes dans la population civile. Leurs opérations sont de plus en plus complexes et concertées, comme l'ont montré l'attentat qu'ils ont perpétré pendant un défilé militaire à Kaboul, en avril 2008, et leur tentative de libérer des détenus à la prison de Kandahar en juin 2008.

6. Pour améliorer les conditions de sécurité dans tout le pays, il sera nécessaire d'augmenter considérablement les ressources de la MANUA consacrées à la sécurité car il faudra non seulement créer des bureaux provinciaux dans les régions où la sécurité est très menacée, mais aussi appuyer les antennes et les activités existantes de la Mission dans leur ensemble.

III. Priorités

7. Les principaux objectifs de la MANUA, tels qu'ils ont été définis par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1806 (2008), devraient rester inchangés mais les domaines ci-après appellent une plus grande attention.

A. Élections

8. La Déclaration de Paris a souligné l'importance de la tenue d'élections libres, honnêtes et sûres en 2009 et en 2010 comme moyen essentiel de consolider la démocratie au bénéfice de tous les Afghans. La communauté internationale s'est engagée à appuyer fermement la réalisation de ces objectifs. À la demande du Président Karzai et conformément à la résolution 1806 (2008) du Conseil de sécurité, la MANUA dirigera et coordonnera l'action de ses partenaires internationaux pour assurer un appui cohérent et intégré aux autorités afghanes pendant les élections, en particulier à la Commission électorale indépendante. Il importe de prendre des décisions et de préparer les élections avec diligence de façon que chaque phase du processus électoral se déroule dans un laps de temps suffisant pour pouvoir être menée à bien de façon crédible. Les décisions relatives aux élections devraient procéder d'un large consensus national. Les préparatifs, les

ressources et la sécurité poseront de grosses difficultés. La MANUA renforce actuellement ses capacités dans le domaine électoral et se concerta quotidiennement avec le Gouvernement afghan et la Commission électorale indépendante. Outre qu'il joue un rôle de coordonnateur, le Programme des Nations Unies pour le développement exécute un projet visant à renforcer les capacités de la Commission électorale indépendante et fournir l'assistance technique nécessaire.

B. Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan

9. La Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan constitue la feuille de route de l'action commune à mener au cours des cinq années à venir. Fondée sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et sur le Pacte pour l'Afghanistan, elle porte sur trois grands domaines : la sécurité (stabilisation du pays, affermissement de l'ordre public et amélioration de la sécurité personnelle de tous les Afghans); gouvernance, état de droit et droits de l'homme (renforcement des pratiques et des institutions démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit, des services publics et de la responsabilisation du Gouvernement); et développement économique et social (réduction de la pauvreté, développement durable dans le cadre d'une économie de marché s'appuyant sur le secteur privé, amélioration des indicateurs du développement humain et progrès significatifs dans la réalisation des OMD). Pour pouvoir être appliquée, elle devra être fermement appuyée par la communauté internationale, qui devra proportionner ses ressources aux priorités qui y sont définies. La MANUA sera chargée au premier chef d'orienter et de promouvoir cet appui, mais cette nouvelle fonction, qui devra se refléter dans sa structure interne, exigera des ressources et des compétences dont elle ne dispose pas actuellement.

C. Gouvernance et renforcement des institutions

10. Pour élargir la prestation des services de base et renforcer la croissance économique, il faudra une base institutionnelle plus solide, au niveau central aussi bien qu'infranational. L'une des priorités de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan consiste à renforcer les institutions pour assurer la poursuite des progrès accomplis dans le pays et accroître la confiance dans le Gouvernement. Cela suppose d'améliorer l'administration publique, la gouvernance locale et les institutions judiciaires et policières et autres institutions chargées de l'application des lois, ce qui nécessitera une approche globale ambitieuse. Des efforts significatifs ont été faits en ce sens mais ils ont été jusqu'à présent insuffisants et fragmentaires. Il faut veiller prioritairement : a) à appuyer la réforme de la police en investissant substantiellement dans son encadrement et sa responsabilisation et en formant, en guidant et en équipant un nombre croissant de policiers; b) à renforcer l'état de droit en appuyant le Programme national de justice et la Stratégie nationale de justice et en luttant plus vigoureusement contre l'impunité et la corruption; et c) à appuyer la réforme de l'administration publique pour conférer plus de solidité et un caractère plus professionnel à la gouvernance. Cela permettra de dispenser aux Afghans des services publics essentiels mais pourra aussi contribuer de façon décisive à s'assurer l'appui populaire nécessaire pour lutter contre la rébellion. La MANUA devra recruter du personnel supplémentaire pour mieux aider à créer des institutions et

faire en sorte que les programmes exécutés à cet effet soient bien coordonnés et tiennent rigoureusement compte des besoins de la société afghane.

D. Priorités économiques de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan

11. Il faudra, pour appliquer la Stratégie, développer certains secteurs clefs de l'économie. Bien que l'Afghanistan ait toujours besoin d'une aide dans tous les domaines, la Stratégie vise, particulièrement, à stimuler les investissements dans les infrastructures, en particulier dans les secteurs de l'agriculture et de l'énergie. Ces secteurs sont considérés comme prioritaires parce qu'ils conditionnent la qualité de vie des Afghans et qu'ils permettent à d'autres secteurs de l'économie de se développer et, par là même, à l'Afghanistan de sortir peu à peu de la situation de dépendance économique dans laquelle il se trouve. Il faudra aussi appuyer prioritairement le développement du secteur privé. La MANUA devra veiller à ce qu'il soit donné suite convenablement à ces priorités tout en continuant à souligner l'importance de la construction de routes, de l'éducation et de la santé. Pour appuyer les priorités de la Stratégie, elle aura besoin de ressources et de compétences supplémentaires. Une étroite coopération avec d'autres organisations et institutions internationales telles que la Banque mondiale sera également nécessaire.

E. Efficacité de l'aide et accroissement de la responsabilisation

12. À la Conférence de Paris, les donateurs se sont engagés à accroître l'efficacité de l'aide et à faire en sorte que tous les Afghans tirent effectivement profit des bienfaits du développement. Ils sont convenus, non seulement de fournir davantage de ressources, mais aussi de rendre leur aide plus prévisible et transparente et de responsabiliser davantage ceux qui l'utilisent. Ils ont également convenu que leur aide au développement devait être mieux coordonnée et servir de plus en plus à alimenter le budget national, à mesure que les organismes publics, en se renforçant et en devenant plus responsables, acquerraient une plus grande capacité de gestion. Ils se sont engagés à renforcer les capacités locales et à faire davantage d'achats au niveau local et à faire en sorte que le développement bénéficie équitablement à toutes les provinces. La MANUA contribuera de façon décisive à les aider à tenir ces engagements. Il faudra pour cela qu'elle recrute le personnel supplémentaire dont elle a besoin pour assurer l'efficacité de l'aide. Il faudra aussi perfectionner les mécanismes de coordination pour qu'ils soient plus efficaces et permettent une meilleure distribution de l'aide.

13. Le Gouvernement afghan s'est dit à nouveau déterminé à intensifier sa lutte contre la corruption et à prendre des mesures concrètes à cet effet. La communauté internationale appuiera son action. À la Conférence de Paris, le Gouvernement afghan et la communauté internationale sont convenus de procéder à des audits professionnels, notamment des audits conjoints des programmes financés par les budgets de base et les budgets extérieurs, et de renforcer les capacités des administrations. La MANUA devra coopérer étroitement avec les organisations internationales et accroître ses compétences pour aider à faire en sorte que ces engagements soient respectés.

14. Dans l'ensemble, la MANUA jouera, en matière de coordination, un rôle difficile, qui devra se refléter plus distinctement dans sa structure et l'organisation de son personnel.

F. Action humanitaire

15. La fourniture d'une aide humanitaire demeure indispensable en Afghanistan. En 2008, un certain nombre de facteurs (catastrophes naturelles, insécurité alimentaire et poursuite du conflit) ont accru la vulnérabilité des populations et le nombre d'interventions humanitaires nécessaires. L'insécurité alimentaire en particulier, qui résulte de mauvaises récoltes et de la sécheresse en Afghanistan, et qui a été exacerbée par la hausse des prix des denrées alimentaires à l'échelon mondial, pourrait non seulement être à l'origine d'une malnutrition généralisée mais aussi compromettre la croissance et la stabilité. Il faudra donc que la MANUA et ses partenaires deviennent mieux à même de prévoir et d'évaluer les crises humanitaires et d'y faire face, et de renforcer leurs moyens de coordination. Selon toute probabilité, l'Afghanistan sera confronté à une aggravation de la situation alimentaire dans les mois à venir. En conséquence, le Gouvernement afghan et la communauté internationale sont en train de préparer un nouvel appel en faveur de la fourniture de vivres. La MANUA s'emploie aussi à faire davantage porter ses efforts sur les problèmes de protection des Afghans touchés par le conflit et à prendre des mesures pour les résoudre ainsi qu'à améliorer l'accès humanitaire à ces populations vulnérables et à mieux répondre à leurs besoins.

G. Coopération régionale

16. Les pays voisins de l'Afghanistan ont un rôle essentiel à jouer dans l'action menée pour appuyer les efforts déployés par le Gouvernement afghan en vue de créer un État stable à l'intérieur de frontières sûres. Dans sa résolution 1806 (2008), le Conseil de sécurité souligne que la MANUA doit appuyer la coopération régionale en vue de promouvoir la stabilité et la prospérité en Afghanistan. Mon Représentant spécial m'a rendu compte des visites constructives qu'il a effectuées en Iran et au Pakistan et m'a fait part de son intention de se rendre dans d'autres pays de la région dans l'avenir proche. Cette première série d'entretiens, menés au niveau politique le plus élevé, a confirmé que les pays voisins voient dans la MANUA un partenaire dans lequel ils peuvent avoir confiance pour promouvoir le dialogue et la coopération à l'échelon régional. Afin de développer la coopération régionale et de tirer parti de la bonne volonté manifestée jusqu'ici à l'égard de mon Représentant spécial, il sera indispensable que ce dernier tienne périodiquement des consultations constructives dans les capitales de la région.

H. Autres priorités toujours d'actualité

17. Outre les domaines brièvement énumérés plus haut, d'autres questions continueront à devoir retenir l'attention de la MANUA. La protection des droits de l'homme est fondamentale pour la paix et le développement ainsi que pour le succès des opérations dans chacun des domaines critiques recensés et demeure hautement prioritaire dans le programme de la MANUA. La Mission est résolue à renforcer sa

capacité de surveiller les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, notamment dans le contexte du conflit armé. À cet égard, il importera de continuer à aider la société civile afghane à promouvoir le respect des droits de l'homme. La MANUA axera ses efforts, notamment sur la protection des civils dans le cadre du conflit armé, la protection des enfants, la promotion des droits des femmes, l'accès à la justice et le respect de la liberté d'expression.

18. La réduction de la production illicite et du trafic de stupéfiants, définie comme une question intersectorielle dans le Pacte pour l'Afghanistan, doit demeurer une priorité. Les mesures visant à combattre ce fléau ne seront efficaces que si elles s'intègrent dans l'action plus vaste menée pour renforcer la sécurité, la gouvernance, l'état de droit, les droits de l'homme, le développement économique et social et en particulier les efforts de développement en milieu rural. La MANUA, par l'intermédiaire de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, coordonnera l'assistance concrète fournie par la communauté internationale et offrira des conseils techniques pour consolider la stratégie de lutte contre les stupéfiants arrêtée par le Gouvernement. Je me félicite à cet égard de l'adoption, le 11 juin 2008, de la résolution 1817 (2008) du Conseil de sécurité demandant le renforcement de la coopération internationale dans la lutte contre l'emploi illégal de précurseurs chimiques.

19. La MANUA s'emploiera aussi à améliorer la coordination entre les éléments civils et militaires, qui sera assurée dans le cadre des mandats conférés aux divers intervenants en vue de faciliter l'échange rapide d'informations et de veiller au respect des principes humanitaires. Cette coordination tiendra dûment compte de la nécessité d'aligner toute action militaire sur une stratégie politique qui renforce le rôle des institutions gouvernementales légitimes, et sera conçue de manière à préserver l'intégrité du mandat de la Mission et de son rôle dans les domaines humanitaire et politique.

20. Conformément à la résolution 1806 (2008) du Conseil de sécurité, la MANUA offrira ses bons offices pour faciliter, à la demande du Gouvernement afghan, la mise en œuvre des programmes de réconciliation placés sous la conduite des Afghans, dans le cadre de la Constitution afghane et dans le strict respect de l'application des mesures proposées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1267 (1999) et dans d'autres résolutions pertinentes.

I. Expansion des activités sur le terrain

21. En application de la résolution 1806 (2008) du Conseil économique et social, la MANUA renforcera aussi ses activités de sensibilisation en étendant sa présence dans tout le pays. Sur la base de l'évaluation de mon Représentant spécial, je recommande que la Mission développe encore sa présence sur le terrain en ouvrant six nouveaux bureaux provinciaux au cours de l'année à venir. Deux nouveaux bureaux seraient ouverts, l'un durant la première phase d'expansion, à Tirin Kot (province d'Uruzgan) et l'autre à Pul-i-Khumri (province de Baghlan). Il va sans dire que, lors de l'ouverture de tout nouveau bureau par la MANUA, la priorité absolue sera accordée à la nécessité d'assurer la sécurité du personnel. En outre, ces bureaux seront ouverts si la présence de la MANUA peut faciliter considérablement l'exécution de son mandat, et notamment l'aider à desservir les communautés marginalisées et les régions où les besoins sont les plus pressants.

IV. Exécution des activités prioritaires de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan

22. À l'heure actuelle, le Conseil de sécurité, la communauté internationale et le peuple afghan attendent beaucoup de la MANUA. Afin de lui donner les moyens d'apporter une assistance dans les domaines prioritaires définis dans son mandat et pendant la Conférence de Paris, il faudra, comme indiqué plus haut, renforcer ses capacités dans plusieurs domaines essentiels et étoffer simultanément et, dans certains cas, considérablement ses effectifs et aussi, le cas échéant, opérer des réformes structurelles.

23. La Mission devrait être dotée d'effectifs et de structures correspondant aux fonctions confiées à mon Représentant spécial. L'exécution des priorités actuelles nécessitera des effectifs supplémentaires dans les domaines suivants : élections, appui à la Stratégie nationale de développement, efficacité de l'aide, renforcement des institutions et fourniture d'une aide humanitaire. Outre la tâche essentielle consistant à assurer la coordination générale et la création de nouveaux bureaux extérieurs, il faudra aussi s'attacher à recruter du personnel qualifié supplémentaire à cette fin. Qui plus est, on redoublera d'efforts pour améliorer la coordination et la planification de l'Équipe de pays des Nations Unies tant dans le domaine du développement – grâce à l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour l'Afghanistan – que dans celui des affaires humanitaires, avec l'établissement du plan d'action humanitaire. Ces deux plans pour l'Équipe de pays des Nations Unies visent à assurer une action plus cohérente et plus efficace des Nations Unies en Afghanistan en 2008, objectif qui a été mis en relief tout récemment dans la Déclaration de Paris.

24. Outre le renforcement de ses effectifs, la MANUA aura besoin de ressources plus importantes pour assurer la sécurité et le bien-être de ses membres, en particulier de ceux qui travaillent sur le terrain. Il faudra accroître sensiblement le personnel administratif pour répondre aux exigences d'une mission élargie travaillant dans des conditions difficiles.

V. Observations

25. L'exécution par la MANUA de son mandat sera, en dernière analyse, fonction de la mesure dans laquelle les partenaires internationaux de même que le Gouvernement afghan appuieront le rôle de coordination renforcé qui a été confié à la Mission et honoreront les engagements qu'ils ont pris lors de la Conférence de Paris. Je suis reconnaissant à la communauté internationale et au Gouvernement afghan pour l'accueil enthousiaste et chaleureux qu'ils ont réservé à mon Représentant spécial au cours de ses trois premiers mois de son séjour à Kaboul et pour le soutien qu'ils ne cessent d'apporter à la MANUA. De concert avec ses partenaires afghans et internationaux, la Mission améliorera les mécanismes de coordination d'une manière qui respecte la maîtrise des activités confiée à l'Afghanistan et facilite un processus plus solide et davantage axé sur l'exécution.

26. Les priorités définies dans le présent rapport indiquent comment la MANUA s'acquittera des responsabilités qui lui ont été confiées en ce qui concerne son mandat et l'application de la Stratégie nationale de développement en Afghanistan. Comme on l'a vu plus haut, la mise en œuvre de ces priorités nécessitera des

ressources considérables (personnel et dispositif de sécurité) qui, je l'espère, seront mises à disposition par tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies.

27. Enfin, je souscris sans réserve à l'opinion de mon Représentant spécial qui a souligné la nécessité, lors de la Conférence de Paris et ailleurs, d'axer nos efforts sur ce qui demeure notre objectif commun, à savoir améliorer les conditions de vie de la population afghane.
