

**Assemblée générale  
Conseil de sécurité**

Distr. générale  
28 décembre 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 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'évolution de la situation en Afghanistan. Le rapport fait le point de la situation dans le pays et des activités menées par la MANUA qui ont porté sur les élections, la situation politique et la détérioration des conditions de sécurité, depuis mon rapport daté du 22 septembre 2009 (A/64/364-S/2009/475). Le Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix, Edmond Mulet, et moi-même avons informé le Conseil de sécurité, les 28 et 29 octobre, respectivement, de l'attaque perpétrée à Kaboul le 28 octobre, qui a fait cinq victimes parmi les membres du personnel des Nations Unies. Le 30 octobre, j'ai informé l'Assemblée générale de l'attaque et, le 6 novembre, j'ai rendu compte aux membres du Conseil de la visite que j'ai effectuée en Afghanistan le 2 novembre.

**II. Élections, situation politique et droits de l'homme**

2. Après que la Commission du contentieux électoral eut ordonné de recompter les bulletins, le 8 septembre (voir A/64/364-S/2009/475), mon Représentant spécial a mené un dialogue approfondi avec ladite commission et la Commission électorale indépendante pendant plus de deux semaines afin qu'elles s'accordent sur la manière de procéder et de s'attaquer aux irrégularités qui auraient entaché l'élection présidentielle du 20 août. Il a jugé qu'il importait avant tout d'éviter un conflit entre les deux commissions et de définir des modalités viables et conformes aux pratiques internationales optimales. Le 24 septembre, la Commission électorale indépendante



et la Commission du contentieux électoral sont convenues que la meilleure manière de donner suite à cette décision consistait à vérifier les bulletins de vote suspects en réalisant un sondage statistique. La Commission électorale indépendante a procédé à un audit, sous la supervision de la Commission du contentieux électoral et en la présence d'agents des candidats et d'observateurs. Pendant ce temps, la Commission du contentieux électoral a poursuivi ses enquêtes sur d'autres plaintes reçues tout au long du processus électoral.

3. Les candidats à la présidence ayant recueilli le plus grand nombre de voix, Hamid Karzaï et Abdullah Abdullah, ont approuvé en principe le projet d'audit, mais se sont tous deux dits inquiets de la manière dont les deux commissions procéderaient, en particulier de la méthode statistique qui serait utilisée. Alors que l'audit touchait à sa fin, les deux candidats et leurs représentants sont apparus de plus en plus sceptiques quant à ce processus et à la validité de ses résultats. Mon Représentant spécial et son équipe d'experts électoraux se sont entretenus à plusieurs reprises avec les deux candidats en vue de préciser en quoi consistait ce processus, de répondre à leurs questions et, fondamentalement, d'apaiser leurs craintes.

4. Le 19 octobre, la Commission du contentieux électoral a annoncé qu'elle avait achevé ses travaux relatifs à l'élection présidentielle, qui avaient consisté à passer en revue le processus d'audit et à prendre des décisions en se fondant sur les conclusions tirées, à statuer sur toutes les plaintes qui pourraient jouer sur les résultats définitifs et à publier ses résultats concernant les urnes qui avaient auparavant été confisquées par la Commission électorale indépendante. Ces urnes avaient amené ladite Commission à mettre en place une mesure, voire plusieurs, visant à détecter les fraudes, avec l'aide du projet de renforcement des capacités juridiques et techniques pour demain (ELECT) du PNUD, et devaient donc faire l'objet d'une nouvelle vérification. Les deux commissions ont par la suite demandé une vérification de ces urnes. La Commission du contentieux électoral a fait part de ses conclusions à la Commission électorale indépendante afin qu'elle y donne suite et qu'elle certifie les résultats définitifs du premier tour de scrutin de l'élection présidentielle.

5. Il ressort des résultats préliminaires, tels qu'ils ont été modifiés comme suite à la décision de la Commission du contentieux électoral, qu'aucun candidat n'a obtenu plus de 50 % des voix, et qu'un deuxième tour était donc nécessaire. Les partisans du Président Hamid Karzaï et son équipe de campagne ont prétendu que cette décision était le résultat de l'ingérence étrangère, en laissant entendre que les résultats risquaient de ne pas être acceptés. Cette prise de position a conduit à une intensification des négociations diplomatiques de haut niveau, menées sous la houlette du sénateur américain John Kerry et de mon Représentant spécial, aux fins d'encourager les candidats et tous les acteurs concernés à soutenir la tenue des élections conformément à la Constitution afghane. Le 20 octobre, le Président Karzaï a tenu une conférence de presse pour annoncer qu'il participerait à un deuxième tour, si cela était nécessaire.

6. Le 21 octobre, la Commission électorale indépendante a annoncé que le Président Karzaï avait recueilli 49,67 % de l'ensemble des suffrages validés (soit une diminution de 4,95 % par rapport aux résultats préliminaires) et que M. Abdullah avait recueilli 30,59 % de l'ensemble des suffrages validés (soit une augmentation de 2,8 % par rapport aux résultats préliminaires). Aucun des deux candidats n'ayant remporté plus de la moitié des voix, la Commission électorale

indépendante a annoncé qu'un deuxième tour était nécessaire et qu'il se tiendrait le 7 novembre. Tous les agents des candidats auparavant accrédités, de même que les observateurs nationaux et internationaux, auraient le droit d'observer le second tour. Avant même l'annonce de ces résultats, la Commission électorale avait entamé les préparatifs opérationnels en vue d'un éventuel deuxième tour, en s'appuyant sur le projet ELECT du PNUD, et avait ordonné des bulletins et distribué du matériel aux centres régionaux.

7. Le 22 octobre, la MANUA et la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan ont publié leur troisième rapport commun de suivi des droits politiques pour la période allant du 1<sup>er</sup> août au 21 octobre 2009, qui était consacré aux élections du 20 août. Il est noté dans ce rapport que les conditions générales de sécurité durant la période à l'examen, notamment le nombre élevé d'attaques et d'autres formes d'intimidations perpétrées le jour de l'élection, avaient influé sur la décision des Afghans de participer ou non au vote et entraîné une baisse de la participation par rapport aux précédentes élections. Il y est en outre souligné que les femmes afghanes avaient manifesté un intérêt accru pour les affaires politiques, mais qu'elles avaient été beaucoup moins nombreuses à voter que les hommes. On a signalé qu'il y avait eu des votes par procuration, que des mineurs avaient voté et que des électeurs avaient utilisé plusieurs cartes d'inscription dans plusieurs endroits du pays. Un grand nombre d'allégations de fraude électorale et d'irrégularités, liées principalement au bourrage d'urnes, ont été faites, en particulier dans les régions du centre, du sud, de l'est et du sud-est.

8. Le 26 octobre, M. Abdullah a posé une série de conditions pour participer au deuxième tour; il a notamment exigé le départ du Président de la Commission électorale indépendante, M. Azizullah Ludin, l'éviction d'autres responsables électoraux, gouverneurs et chefs de police et le limogeage de trois membres du Cabinet. Il a précisé que ces conditions devraient être remplies au plus tard le 31 octobre. La Commission électorale indépendante et le Président Karzaï ont rejeté ces conditions. Le 1<sup>er</sup> novembre, M. Abdullah a annoncé qu'il ne participerait pas à un second tour des élections présidentielles, en déclarant que les conditions actuelles n'étaient pas propices au déroulement d'élections libres et régulières et qu'aucune des conditions qu'il avait posées n'avait été satisfaite. Il a indiqué qu'il ne se joindrait pas à une coalition gouvernementale, mais qu'il continuerait à œuvrer en faveur des intérêts du peuple afghan.

9. Le 2 novembre, je me suis rendu en Afghanistan, où je me suis entretenu avec le Président Karzaï et M. Abdullah et j'ai souligné qu'il importait de mener à bien sans tarder le processus électoral dans le respect de la légalité. Le même jour, la Commission électorale indépendante a déclaré le Président Karzaï, unique candidat au second tour, Président élu pour un deuxième mandat de cinq ans. En vertu de l'autorité que lui confère l'article 156 de la Constitution afghane, la Commission a fondé sa décision sur l'article 61 de la Constitution, qui dispose qu'un deuxième tour ne peut être organisé qu'entre les deux candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour. La Commission a aussi pris en compte d'autres considérations, telles que les coûts financiers, l'échéancier et la sécurité. Cette annonce a donné lieu à des célébrations par les partisans du Président Karzaï dans plusieurs provinces à travers tout le pays. M. Abdullah a tenu une conférence de presse et déclaré que la décision prise par la Commission n'avait pas de fondement juridique, mais il n'a pas contesté cette décision devant les tribunaux.

10. En ce qui concerne l'élection des conseils de province, le 12 décembre, la Commission du contentieux électoral avait officiellement fait part à la Commission électorale indépendante de ses décisions concernant les 34 conseils de province pour lui permettre de certifier les résultats. La Commission électorale indépendante est aussi en mesure de commencer à organiser l'élection des membres des conseils de province devant siéger à la *Meshrano Jirga* (Chambre haute). On compte au total 3 339 candidats pour les 420 sièges des conseils de province. La Commission électorale indépendante a estimé que le taux de participation avait été généralement plus élevé pour l'élection des membres des conseils de province que pour l'élection présidentielle. La Commission avait effectué des vérifications et procédé à un recomptage des résultats préliminaires pour les provinces de Nangarhar, Kandahar, Ghazni et Paktika. Après la publication des résultats préliminaires, les candidats à l'élection des membres des conseils de province dans tout le pays ont fait état d'anomalies dans les résultats et, dans certains cas, de parti pris en faveur d'une ethnie ou d'un clan particulier. Certains d'entre eux ont fait part de leur mécontentement et de leur frustration en raison des retards pris dans la publication des résultats définitifs.

11. Plusieurs organismes internationaux et nationaux qui ont contribué à observer les élections du Président et des membres des conseils de province mettent actuellement au point leurs rapports finals et leurs conclusions. Les premières indications permettent de penser qu'un consensus se dégage entre les spécialistes locaux et internationaux sur la nécessité d'une réforme du système électoral avant les élections de 2010 (Parlement, districts et mairies) et les futurs processus électoraux en Afghanistan, notamment, la révision du mécanisme de nomination des membres de la Commission électorale indépendante aux fins de garantir son impartialité et un examen des moyens de mettre en place des structures durables pour l'organisation des élections, d'améliorer le système d'inscription des électeurs, de développer des systèmes d'observation au niveau national et de renforcer le cadre juridique établi pour les élections. Le débat actuel porte sur la mesure dans laquelle la réforme peut être réalisée à temps pour organiser les élections de 2010, étant donné qu'il faudra au moins un an pour mettre en œuvre certaines de ces améliorations. Il appartiendra en dernier ressort aux autorités afghanes compétentes de trouver une solution viable.

12. Lorsque les résultats de l'élection présidentielle donnant Hamid Karzaï gagnant ont été certifiés, les représentants de plusieurs pays donateurs ou fournisseurs de contingents ont présenté leurs félicitations au Président. Cela étant, dans la plupart de leurs déclarations, y compris celle émanant de l'ONU, le président nouvellement élu a été encouragé à former un cabinet composé de ministres compétents et acquis à la réforme, à améliorer la gouvernance et à éradiquer la corruption. Compte tenu des irrégularités constatées lors de l'élection présidentielle de 2009, le gouvernement nouvellement désigné devra démontrer sa légitimité par la manière dont il s'acquittera de ses engagements.

13. Le 19 novembre, Hamid Karzaï a été proclamé Président pour un nouveau mandat de cinq ans lors d'une cérémonie à laquelle ont assisté de nombreux dignitaires afghans et internationaux. Dans son discours d'investiture, le Président Karzaï a parlé d'unité politique, de réconciliation et de l'ouverture d'un nouveau chapitre dans la coopération entre l'Afghanistan et ses partenaires internationaux, et déclaré que le Gouvernement afghan était résolu à mettre fin à la culture de l'impunité et à traduire en justice ceux qui étaient impliqués dans des affaires de

corruption. Le 19 décembre 2009, le Président Karzaï a désigné 23 candidats pour former le Cabinet, qui est composé de 25 ministres. En vertu de la Constitution afghane, tous les ministres doivent recevoir un vote de confiance de la *Wolesi Jirga* (Chambre basse). La Chambre a repoussé son congé en prévision de l'annonce par le Président Karzaï d'un nouveau gouvernement et poursuit son débat concernant la formation du Cabinet. Le 23 novembre, le Parquet a annoncé que 2 membres du Cabinet et 12 anciens ministres avaient été mis en examen pour présomption de détournement.

14. Les tensions qui ont marqué la période précédant l'annonce des résultats définitifs de l'élection présidentielle ont nui au fonctionnement du Gouvernement aux niveaux national et infranational et eu un impact sur les investissements. Plusieurs établissements bancaires ont signalé une augmentation des retraits d'argent placé sur des comptes privés. Les ambassades établies à Kaboul ont fait état d'une multiplication des demandes de visa par des Afghans, ce qui témoigne de l'inquiétude généralisée de la population quant à la sécurité économique et sociale dans le pays.

15. Les appels à un processus de paix et à la réconciliation sont devenus un slogan politique commun. Dans son discours d'investiture, le Président Karzaï a souligné que la réconciliation nationale figurait en tête des priorités dans le programme de rétablissement de la paix et invité les Afghans en rupture qui n'étaient pas directement liés au terrorisme international à revenir en Afghanistan. Il a réaffirmé que les pourparlers avec l'opposition armée, notamment les dirigeants Taliban, devaient être la première initiative politique majeure qu'il envisageait de lancer immédiatement après la confirmation du nouveau Gouvernement par le Parlement. Les initiatives de réintégration lancées à l'échelon local ont enregistré quelques progrès. D'après certaines informations, dans le district de Pashtun Zarghun de la province de Hérat, 57 hommes fidèles aux groupes armés antigouvernementaux se sont rendus aux autorités. Dans le district de Qala-e-Zal de la province de Kunduz, un groupe armé illégal de 12 hommes a déposé les armes. De même, 26 membres de groupes armés antigouvernementaux dans la province de Paktika, 24 autres dans la province de Ghazni et 51 autres dans la province de Baghlan ont déclaré qu'ils avaient l'intention de renoncer à la violence. Dans tous ces cas, les éléments réconciliés ont demandé à être employés par la Police nationale afghane ou la police locale.

16. Durant la période considérée, le Parlement afghan a poursuivi ses activités législatives. La *Wolesi Jirga* a adopté une loi contre le terrorisme, une loi antitrust et une loi sur les armes à feu, et approuvé les modifications apportées au budget de l'État, qui porte sur six mois. Un projet de loi sur l'élimination de la violence contre les femmes, approuvé par décret présidentiel le 19 juillet, simultanément à la version modifiée de la loi sur le statut personnel des chiites, attend encore d'être adopté par le Parlement. Ce projet de loi criminalise les actes de violence sexuelle, notamment le viol, ainsi que 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. La MANUA a présenté à la Commission parlementaire sur les femmes et la société civile une série de modifications à apporter à la loi, le cas échéant. Cette proposition ainsi que d'autres font actuellement l'objet d'un examen par le Parlement. Il n'est toujours pas certain que le projet de loi l'emportera sur la loi relative au statut personnel des chiites.

17. Zayed Pervez Kambaksh, un étudiant en journalisme condamné à mort pour blasphème en 2007, dont la peine a par la suite été commuée en une peine de 20 ans d'emprisonnement, a été gracié par le Président en août 2009 et transféré hors du pays durant la période considérée. Cette affaire a mobilisé l'attention de l'opinion, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Afghanistan.

### **III. Conditions de sécurité et réforme du secteur de la sécurité**

18. Les conditions de sécurité en Afghanistan se sont détériorées durant la période à l'examen, 1 244 incidents ayant été enregistrés en moyenne tous les mois au cours du troisième trimestre de 2009, soit une augmentation de 65 % par rapport à 2008. La majorité de ces incidents étaient dus à des affrontements armés, des engins explosifs improvisés ou des attaques à distance. Les attaques aux engins explosifs improvisés ont augmenté de 60 % par rapport à 2008. Les insurgés utilisent de plus en plus souvent des engins explosifs improvisés équipés d'un plateau à pression, qui est actionné au passage d'un véhicule. Cela s'est traduit par un risque accru pour les véhicules des Nations Unies et une augmentation des victimes civiles. Les actes de violence commis par des insurgés se sont multipliés dans les provinces septentrionales de Kunduz et Baghlan, déstabilisant deux provinces auparavant calmes.

19. La MANUA a enregistré 784 victimes civiles entre août et octobre 2009, soit une augmentation de 12 % par rapport à la même période en 2008. Les éléments antigouvernementaux sont toujours à l'origine d'une majorité des victimes civiles (78 %), dont 54 % ont été tuées par des attentats-suicides ou des attaques aux engins explosifs improvisés. Le recours accru des éléments antigouvernementaux aux attaques aux engins explosifs improvisés témoigne d'un mépris apparent pour la perte de civils. Il est toutefois encourageant de constater que le Gouvernement et ses partenaires militaires internationaux ont continué de prendre certaines mesures positives en vue de réduire les effets des opérations militaires sur la population civile.

20. La population civile a fait l'objet d'intimidations et de menaces visant à la dissuader de participer aux deuxième tour de l'élection présidentielle initialement prévu le 7 novembre. Les insurgés ont mis à exécution leurs menaces en commettant des enlèvements et des assassinats et en visant les responsables locaux et les ecclésiastiques, en particulier. Non seulement ces tactiques découragent la population de coopérer avec le Gouvernement, mais elles détruisent aussi les structures sociales et les mécanismes de sécurité traditionnels existant au sein des communautés locales.

21. La capacité limitée du Gouvernement de fournir des services de base à la population a été encore restreinte par la flambée de violence et l'intensification des activités des insurgés, creusant le fossé entre le Gouvernement et la population. Les administrations locales dans les provinces où l'on compte un nombre important d'insurgés, notamment les provinces de Badghis, Kapisa, Khost et Uruzgan, ont dû limiter leurs mouvements et l'accès aux zones situées en dehors des capitales. Dans de nombreuses régions, les déplacements en dehors des capitales des provinces dépendaient des moyens internationaux de transport aérien militaire. Dans les districts où les insurgés sont actifs, la présence du Gouvernement était généralement

limitée à une zone entourant le centre du district. Par ailleurs, dans les districts les plus reculés en particulier, les administrations locales disposent de moyens financiers et humains insuffisants pour s'acquitter des fonctions gouvernementales les plus élémentaires. Beaucoup de centres de district ne sont protégés que par un petit nombre d'effectifs de la Police nationale afghane, qui ont continué d'être les principales cibles des insurgés et les premières victimes des attaques commises par ceux-ci. Les insurgés ont de plus en plus tiré profit de la présence limitée du Gouvernement en instituant des administrations provinciales fantômes, en percevant des taxes, en administrant la « justice », en réglant les litiges fonciers, en exécutant des délinquants présumés et en imposant des coutumes sociales conservatrices.

22. La détérioration des conditions de sécurité a aussi entravé la fourniture de l'aide. Les attaques visant le personnel des organisations humanitaires ont sensiblement augmenté au cours de la période considérée et sont devenues pratiquement quotidiennes. La protection fournie aux agents humanitaires par les collectivités locales a été mise à rude épreuve par les attaques fréquentes dirigées contre les responsables locaux. Les insurgés ont assassiné en moyenne neuf personnes par semaine au cours du troisième trimestre de 2009, parmi lesquelles une personne en moyenne était un responsable local. Les nombreuses intimidations directes dont font l'objet les Afghans qui travaillent pour des organisations humanitaires, notamment pour l'ONU, se sont poursuivies et ont continué de faire obstacle à l'exécution des programmes. Dans le sud, le sud-est et l'est, des informations isolées ont été reçues, indiquant que des fonctionnaires ont été contraints de soudoyer des chefs insurgés afin que les écoles puissent rester ouvertes et pour permettre l'exécution de certains projets de développement. Cela montre que les Taliban sont mieux à même d'exercer leur autorité et leur influence sur la mise en œuvre des activités de développement.

23. La période à l'examen a aussi été marquée par une nette détérioration des conditions de sécurité, marquée par la reprise des attentats-suicides à Kaboul, alors qu'aucun attentat ne s'était produit entre le 15 mars et le 15 août 2009. Le déploiement de 5 000 policiers supplémentaires dans les neuf kilomètres carrés formant le centre de la capitale afghane (l'« Anneau d'acier ») n'ont apporté qu'un répit limité. Cinq attentats-suicides à la voiture piégée ont été commis par des insurgés dans cette zone entre août et septembre. Les incidents à l'intérieur de l'« Anneau d'acier » ont augmenté, atteignant les niveaux enregistrés en 2008. Mais plusieurs attaques dans la capitale ont aussi été déjouées grâce au travail efficace des services de sécurité afghans, épaulés par la communauté internationale.

24. La sécurité du personnel de l'ONU a été sérieusement compromise par l'attaque directe et délibérée perpétrée dans la matinée du 28 octobre contre une maison d'hôtes à Kaboul, où étaient logés 30 membres du personnel de l'ONU. Cette attaque, dont les Taliban ont revendiqué la responsabilité, a fait cinq morts et cinq blessés parmi le personnel de l'ONU. Seuls les comportements véritablement héroïques des agents de la sécurité de l'ONU vivant dans la maison d'hôtes, dont deux ont péri dans l'exercice de leurs fonctions, ont empêché qu'il y ait davantage de victimes. Cet incident faisait suite à plusieurs autres attaques commises par les Taliban contre le personnel ou les locaux des Nations Unies au cours des 14 derniers mois, qu'il s'agisse d'attaques au moyen d'engins explosifs improvisés, d'embuscades ou d'attaques à distance visant des bureaux. Parmi ces incidents, on peut notamment citer l'attentat-suicide contre un convoi de véhicules des Nations Unies perpétré à Spin Boldak en septembre 2008, l'explosion d'engins explosifs

improvisés au passage de convois des Nations Unies dans les provinces d'Uruzgan et de Parwan en mai et juin 2009, respectivement, et quatre attaques à la roquette visant des locaux des Nations Unies à Hérat en 2009. L'attaque du 28 octobre s'apparentait aux attentats-suicides complexes qui, de plus en plus, ont visé des bâtiments publics, comme je l'ai noté dans mes précédents rapports (A/63/892-S/2009/323 et A/64/364-S/2009/475). Cette attaque aux conséquences tragiques a accru les risques pour le personnel de l'ONU et contraint les organismes des Nations Unies présents en Afghanistan, de même que la MANUA, à transférer provisoirement leur personnel hors d'Afghanistan (voir par. 39 ci-après).

25. Rien ne donne à penser à l'heure actuelle que les conditions de sécurité s'amélioreront à la fin de 2009 et au début de 2010. Pour renverser la tendance actuelle, le nouveau Gouvernement devra faire preuve de détermination en mettant en œuvre une réforme politique qui s'attaque aux causes profondes de l'insurrection, notamment en s'employant à améliorer la gouvernance et en mettant en place un processus politique sous la direction des Afghans aux fins de rétablir la paix. En l'absence de telles réformes et d'une intensification des efforts de la communauté internationale, il est peu probable que l'insurrection montrera quelques signes d'affaiblissement, et un règlement du conflit demeurera illusoire.

26. L'augmentation des effectifs de la Police et de l'Armée nationales afghanes et l'amélioration de leurs compétences, notamment grâce à des réformes institutionnelles, demeurent essentielles pour assurer la stabilité à long terme en Afghanistan. Un consensus a émergé tardivement entre les organismes publics et les acteurs internationaux quant à la nécessité que la Police nationale afghane s'acquitte à la fois de la tâche qui consiste à lutter contre l'insurrection et assure le maintien de l'ordre. À cette fin, le Ministre de l'intérieur a présenté un plan de restructuration de la Police nationale afghane, qui vise à instituer une gendarmerie afghane tout en renforçant la police au niveau local et les autres services spécialisés.

27. L'Initiative d'autodéfense décentralisée, lancée par l'armée américaine et actuellement mise en œuvre par la Direction de la protection des espaces publics et des grands axes routiers avec l'aide des tribus, offre la possibilité de faire appel aux forces de sécurité locales pour combattre l'insurrection et pour promouvoir la stabilisation. Il est prévu de mettre en place des fonds de développement communautaire à ce titre dans les régions où l'Initiative est jugée efficace. Des ressources doivent être distribuées grâce à un fonds d'affectation spéciale financé par des partenaires internationaux. Il reste à définir les modalités régissant le fonds, notamment le contrôle institutionnel et la mise en œuvre. Le Ministère de la reconstruction rurale et du développement devrait être l'un des organismes partenaires pour la mise en œuvre à long terme.

28. Il importe au plus haut point que toutes ces initiatives qui voient le jour soient étayées par des réformes de la gouvernance interne et soutenues par une formation adaptée et le recrutement de spécialistes de la police civile à la Mission de formation de l'OTAN et à la Mission de police de l'Union européenne. Il reste à mettre en place un cadre précis afin de définir les rôles et les fonctions des différentes forces de sécurité afghanes.

#### **IV. Efficacité de l'aide, coordination des donateurs et développement**

29. Comme je l'ai noté dans mon précédent rapport (A/64/364-S/2009/475), le Gouvernement et la communauté internationale ont souligné qu'il fallait recentrer la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan en vue d'améliorer son application. Le Gouvernement a décidé de faire porter principalement ses efforts sur des projets destinés à stimuler la croissance économique, de manière à améliorer la collecte des recettes et à créer des débouchés. La MANUA appuie fermement cette approche, qui témoigne de la volonté du Gouvernement d'assurer son propre avenir lorsque la présence et le financement de la communauté internationale seront réduits le moment venu.

30. Pour atteindre cet objectif, le Ministère des finances a proposé d'appliquer la Stratégie en se concentrant sur trois domaines stratégiques : agriculture et développement rural; mise en valeur des ressources humaines (stages de formation); infrastructures et développement économiques. Ceux-ci pourraient être complétés par un quatrième domaine d'activité d'une importance capitale, à savoir la gouvernance. La MANUA a collaboré avec les principaux pays donateurs en vue de les encourager à envisager de financer ces domaines stratégiques dans leurs prochains cycles budgétaires.

31. Dans les domaines de la coordination des donateurs et de l'efficacité de l'aide, la MANUA mobilise toutes ses ressources pourtant limitées en vue d'appuyer les efforts que déploie le Gouvernement pour recentrer et restructurer ses activités, aider les ministères à élaborer et exécuter de nouveaux programmes dans des secteurs clefs et coordonner l'aide fournie par les donateurs à cette fin. La Mission est soumise à des demandes croissantes de la part de la communauté internationale pour qu'elle améliore la coordination dans des domaines autres que le développement économique, qui est la priorité actuelle, notamment dans le domaine de la coopération régionale. Par ailleurs, le rôle croissant joué par la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), en particulier dans les domaines civils du développement, tels que la gouvernance et le renforcement des capacités, exige aussi de nouveaux efforts importants de coordination. Mais le départ des spécialistes préalablement détachés auprès des ministères et les difficultés rencontrées pour désigner et recruter un nouveau personnel qualifié entravent fortement la capacité d'intervention de la MANUA.

32. Le Coordonnateur résident et le Ministre de l'économie ont lancé le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le 22 octobre, pour célébrer la Journée des Nations Unies. Les représentants des différents ministères se sont félicités de cette nouvelle approche et de l'engagement pris en vue de mettre en œuvre un modèle d'unité d'action des Nations Unies, fondé sur la conformité avec les priorités du Gouvernement et couvrant les principales provinces. La sélection de ces provinces, qui sera financée grâce à un fonds commun des Nations Unies, sera fondée sur deux critères : sécurité relative et financement jusqu'alors insuffisant. L'équipe de pays des Nations Unies a fait à nouveau preuve de sa capacité de collaborer sur des questions importantes et signé des accords pour deux nouveaux programmes communs. Le 27 octobre, le Gouvernement afghan et cinq organismes des Nations Unies ont signé un accord portant sur la mise en œuvre du projet intitulé « Les jeunes et l'avenir de l'Afghanistan », qui propose aux jeunes ruraux des solutions de substitution à l'enrôlement dans les rangs des insurgés. Un autre accord

portant sur la mise en œuvre d'un programme intitulé « LEARN », qui vise à promouvoir l'alphabétisation fonctionnelle, a été signé le 11 novembre par le Gouvernement afghan et huit organismes des Nations Unies.

33. Durant la période considérée, les agriculteurs vivant dans le sud du pays ont préparé leurs champs en vue d'y cultiver le pavot qui sera récolté au début de 2010. La saison de plantation du pavot à opium dans les provinces septentrionales a commencé plus tard. En raison de l'instabilité et de l'insécurité, les agriculteurs et les négociants sont encouragés à stocker l'opium frais, qui constitue un investissement sûr pour des époques troublées. Cette pratique risque de renverser la tendance observée ces deux dernières années, où l'on avait vu la superficie des champs de pavot diminuer du fait de la contraction du marché. Même si les prix de l'opium restent bas par rapport aux années précédentes, ils ont récemment augmenté à nouveau. Le 21 octobre, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a publié son rapport intitulé « Addiction, crime and insurgency: the transnational threat of Afghan opium », qui décrit comment les opiacés afghans sont distribués dans le monde et analyse dans quelle mesure le secteur des opiacés alimente l'insurrection ou l'instabilité dans les régions.

34. La polio constitue toujours un grave problème de santé en Afghanistan. Entre janvier et octobre 2009, 24 cas confirmés de polio ont été enregistrés, principalement dans le sud. Au cours de la campagne organisée par l'ONU pour soutenir la paix, 1,2 million d'enfants ont été vaccinés contre la polio. Les Taliban se sont engagés à ne pas attaquer les équipes médicales pour leur permettre d'atteindre des régions auxquelles elles n'avaient pu accéder les années précédentes. Toutefois, 3 % de la population visée n'a pas été vaccinée en raison des combats principalement.

35. À la mi-novembre, 54 272 personnes avaient bénéficié d'une aide pour retourner en Afghanistan, dont la majorité venaient de la République islamique d'Iran (5 758) et du Pakistan (48 320), 194 autres venant d'autres pays. En 2009, le nombre d'Afghans rapatriés des pays voisins a considérablement diminué par rapport à 2008. Les Afghans en provenance du Pakistan ont déclaré qu'ils se rendaient dans la région du nord (30 %), la région de l'est (29 %) et le centre (27 %). Les Afghans se rendant dans les régions montagneuses du sud, du sud-est, de l'ouest et du centre comptaient pour 14 % des rapatriés du Pakistan. L'insécurité et le manque de débouchés au Pakistan, de même que la recrudescence de la violence dans les provinces méridionales et orientales jouxtant le Pakistan, sont les principaux facteurs qui ont influé sur leur décision de revenir ou non en Afghanistan. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) prend actuellement des dispositions préliminaires en vue de venir en aide à quelque 165 000 rapatriés de pays voisins en 2010.

36. À la fin d'octobre, le HCR estimait que 275 945 personnes au total avaient été déplacées à l'intérieur du pays, qu'il s'agisse de déplacements nouveaux ou de longue date, ce qui exige une capacité d'intervention accrue de la part des organisations humanitaires qui sont déjà surchargées.

## **V. Appui à la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan et expansion de la Mission**

37. Malgré la détérioration des conditions de sécurité, les 20 bureaux régionaux et provinciaux de la MANUA ont continué d'offrir des possibilités de dialogue et maintenu de vastes réseaux avec des acteurs locaux influents et certains éléments qui se sont sentis lésés par le Gouvernement. Ils ont aussi continué d'encourager les autres organisations humanitaires internationales à fournir une assistance qui faisait cruellement défaut dans certaines provinces mal desservies et ont offert un cadre aux organismes des Nations Unies afin qu'ils puissent poursuivre leurs activités de programme de manière coordonnée. Les bureaux de la Mission sur le terrain ont aidé les conseils de province à élaborer des plans de développement et à définir des priorités et ont maintenu un contact étroit avec les équipes de reconstruction de la Force internationale d'assistance à la sécurité pour les conseiller sur les priorités et les besoins locaux. Les acteurs internationaux et nationaux, et la population locale en particulier, ont remercié les bureaux de la Mission sur le terrain du rôle qu'ils jouent.

38. Dans mon précédent rapport (A/64/364-S/2009/475), j'ai informé le Conseil de sécurité de l'ouverture prévue de nouveaux bureaux provinciaux en 2009, et de la proposition d'en ouvrir d'autres en 2010. L'attaque du 28 octobre et ses conséquences ont absorbé une grande partie des capacités d'appui à la Mission et entraîné des retards dans l'ouverture des bureaux. Le bureau provincial établi à Farah a été mis en place et doté du personnel voulu comme prévu. La date d'ouverture des bureaux qui seront établis à Jawzjan et à Takhar a été fixée pour le début de 2010.

39. Après l'attaque menée contre une maison d'hôtes où logeaient des fonctionnaires de l'ONU, à Kaboul, le 28 octobre, il a été décidé de transférer provisoirement le personnel de l'ONU à l'intérieur du pays ou dans d'autres lieux d'affectation, en attendant de trouver des lieux de résidence plus sûrs pour l'ensemble du personnel. Depuis cet incident, 340 membres du personnel recrutés sur le plan international ont été provisoirement transférés hors d'Afghanistan, dont près de 70 travaillent pour la MANUA et pratiquement tous les autres pour des services d'appui à la Mission. Les bureaux régionaux et provinciaux de la MANUA n'étaient pas concernés par ces transferts et continuent de fonctionner normalement, à l'exception du bureau provincial établi à Kunar, où le personnel international a été provisoirement installé. Certains bureaux de la Mission ont même fait état récemment d'une activité accrue, en dépit des restrictions imposées en matière de sécurité. Cependant, à la suite des attaques qui ont visé directement ou indirectement le personnel et les locaux de l'ONU tout au long de 2009, tous les bureaux de la MANUA mettent actuellement en œuvre plusieurs mesures spéciales de précaution en vue de renforcer leur sécurité. Ils ont notamment passé en revue les plans d'urgence et les programmes de formation y relatifs, renforcé les enceintes, fait fermer les maisons d'hôtes ne répondant pas aux critères de sécurité, augmenté le nombre des agents de sécurité contractuels et recruté des agents de sécurité armés au niveau international, réservé à l'usage exclusif de l'ONU les véhicules blindés sur des axes routiers peu sûrs, prévu le recours au transport aérien lorsque cela est possible, et imposé des restrictions aux déplacements par la route.

40. J'ai déclaré à plusieurs reprises que l'ONU ne se laisserait pas dissuader et que l'Organisation était déterminée à poursuivre ses activités dans le pays; plus de 6 000 membres du personnel de l'ONU recrutés sur le plan national et international

restent sur le terrain. L'ONU joue un rôle important en Afghanistan et est encouragée par la population afghane à poursuivre ses activités. Cela étant, on ne saurait ignorer le fait que l'incident du 28 octobre a été l'attaque la plus grave qui a été perpétrée dans ce pays depuis plus d'un demi-siècle.

41. Une partie importante de ce qui était – et continue d'être – nécessaire pour les opérations de la MANUA en Afghanistan a déjà été inscrite dans le projet de budget de la Mission pour 2010, et avait été envisagée avant l'attaque du 28 octobre 2009 dirigée contre la maison d'hôtes à Kaboul. Cette proposition comprend : a) l'augmentation du personnel de la section de la sécurité à la MANUA, y compris pour les six nouveaux bureaux dont la création est proposée en 2010; b) le renforcement du Groupe de la protection rapprochée s'agissant des effectifs, du matériel et de la formation; c) une protection privée armée internationale pour les bureaux actuels et futurs de la MANUA dans les régions à risque élevé ou modéré; d) la conduite d'évaluations de la protection contre les explosions pour les locaux abritant la Mission; e) des services de sécurité, du matériel et le contrôle de l'accès pour les bureaux actuels et futurs de la MANUA; f) la participation de la Mission au projet intitulé « Éliminer les carences en matière de sécurité », qui vise principalement à améliorer considérablement le recrutement, l'efficacité, le matériel et la formation des forces afghanes chargées de fournir une protection armée pour les bureaux de la MANUA et les lieux d'habitation; g) un programme de renforcement des activités de formation dans le domaine de la sécurité. Les besoins de la MANUA en matière de sécurité, tels qu'énoncés dans le projet de budget pour 2010, portent également sur la construction de matériel de protection contre les explosions pour les bureaux actuels et futurs de la Mission, des véhicules blindés B6, du matériel technique aux fins de la mise en place d'un système de suivi des opérations d'information sur la sécurité, des moyens aériens supplémentaires en vue de répondre aux demandes croissantes à cet égard, qui devront être prépositionnés dans des emplacements clés à l'intérieur du pays en cas d'urgence.

42. Le budget de la MANUA pour 2010, qui comprenait les propositions susmentionnées, revêtait donc une importance primordiale. Du fait qu'il s'agit d'une mission politique spéciale, les ressources nécessaires à la MANUA ont été incluses dans le montant total des ressources prévues pour ces missions, qui a été approuvé, après certaines réductions. La Mission devra continuer d'exécuter son mandat avec moins de ressources que prévu, dans des conditions de sécurité difficiles et dans un environnement politique plus exigeant.

## **VI. Observations**

43. Les élections controversées de 2009 ont ébranlé la confiance dans les dirigeants de l'Afghanistan et porté atteinte à l'appui international en faveur d'un engagement en Afghanistan. Toutefois, elles ont débouché sur un résultat qui était acceptable pour les Afghans et respectait les lois et institutions afghanes. La majorité des informations et des analyses concernant les élections ont mis l'accent sur les déficiences du processus électoral lui-même. D'aucuns ont même fait valoir que le processus était si entaché d'irrégularités que le processus d'édification de l'État s'en trouvait voué à l'échec. Cela est inexact. Ce sont plutôt les déficiences existantes du processus d'édification de l'État, notamment la culture d'impunité qui perdure, les forces de sécurité toujours insuffisantes et le rythme trop lent de la mise en place des institutions, qui ont compromis le processus électoral.

44. Les élections ont donné un instantané révélateur de ce qui n'a pas été accompli en Afghanistan. Malgré les déficiences, toutefois, il n'y a pas lieu d'abandonner ce qui l'a bel et bien été, sur quoi nous devons à présent faire fond.

45. Il est important également de préciser les aspects positifs du processus électoral. La fraude a été généralisée, mais a été détectée, et les institutions mises en place en vertu de la loi afghane y ont fait face. La décision prise le 6 septembre par la Commission électorale indépendante d'accepter tous les bulletins de vote lors du décompte préliminaire des suffrages, même ceux qui paraissaient clairement être frauduleux, alors que mon Représentant spécial lui demandait instamment de ne pas le faire, a été assurément une défaillance des institutions. Cependant, l'ordre donné ensuite à la Commission électorale indépendante par la Commission du contentieux électoral de réaliser un audit de ces suffrages, et le fait que la Commission électorale indépendante ait obtempéré ont corrigé cette défaillance. La création d'une solide Commission du contentieux électoral, suite à la recommandation formulée par mon Représentant au début de l'année, alors que d'autres proposaient une structure plus légère, visait précisément à faire face à une situation de ce type. Durant l'audit, l'ONU a mobilisé les compétences spécialisées nécessaires pour aider la Commission électorale indépendante à mener à bien cette entreprise complexe et a collaboré étroitement avec celle-ci et la Commission du contentieux électoral pour éviter que les deux institutions ne s'affrontent. Mon Représentant spécial, entretemps, a maintenu un dialogue constant avec les principaux acteurs politiques pour faire en sorte qu'ils comprenaient pleinement le processus et les encourager à en respecter le résultat. L'enjeu était considérable pour toutes les personnes concernées, et en particulier pour les deux candidats restant : le Président Karzaï devait accepter un deuxième tour de scrutin, M. Abdullah le résultat d'un processus électoral entaché d'irrégularités manifestes, ce qui lui donnait un motif légitime de le contester.

46. Ces irrégularités électorales ont débouché sur une crise politique, comme cela s'est produit ailleurs dans le monde. Cette crise politique risquait de devenir une crise constitutionnelle, dont les effets auraient pu entraîner une instabilité politique extrême, mettant en danger tous les efforts et sacrifices qui avaient été faits depuis l'Accord de Bonn. La précarité de la situation ressort d'un rapport réfléchi publié récemment par l'Afghanistan Research and Evaluation Unit, qui, en s'appuyant sur une enquête réalisée tout au long du processus électoral, a montré que nombre d'Afghans craignaient que le processus ne conduise à une nouvelle guerre civile, comme cela s'était produit en 1992 lorsque le consensus politique entre dirigeants afghans s'était rompu.

47. Pour parvenir à régler la crise, il a fallu que tous ceux concernés fassent preuve d'un grand talent diplomatique, en particulier mon Représentant spécial, le sénateur Kerry, et les membres du corps diplomatique à Kaboul, qui ont été consultés constamment, et qui ont approuvé chaque décision prise par mon Représentant spécial et ont, à leur façon, contribué à la sortie réussie de la crise. Hommage a été rendu à ce savoir-faire lorsque les deux candidats ont exprimé leur gratitude à mon Représentant spécial et leur confiance en lui, alors qu'on sortait de la crise.

48. Le processus électoral a absorbé une énergie politique considérable durant les six derniers mois. Il a mis en évidence de graves lacunes et déficiences qui doivent être corrigées avant que l'ONU ne puisse assumer un rôle d'appui analogue lors

d'élections futures. Le processus électoral interminable, parallèlement à la détérioration de la situation au plan de la sécurité, a contribué à rendre l'atmosphère lugubre. Si les tendances négatives ne sont pas corrigées, la détérioration de la situation générale risque d'être irréversible. Cela n'est pas envisageable.

49. Pour renverser ces tendances négatives, il faut engager d'urgence, dans le cadre d'une stratégie de transition, une action internationale plus concentrée et mieux coordonnée. Le discours que le Président Obama a prononcé le 1<sup>er</sup> décembre et la réunion que les Ministres des affaires étrangères des pays composant la Force internationale d'assistance à la sécurité ont eue le 4 décembre constituent les premiers pas vers la formulation de cette stratégie de transition qui devra mettre l'accent sur le renforcement des Forces nationales de sécurité afghanes et un transfert progressif aux autorités afghanes des responsabilités en matière de sécurité. Il faut maintenant que la Conférence internationale sur l'Afghanistan convoquée pour le 28 janvier 2010 à Londres et la conférence qui se tiendra ultérieurement à Kaboul œuvrent dans le même sens. Cela suppose un double engagement de la part du Gouvernement afghan, qui devra mettre en place les réformes nécessaires et se fixer de fermes priorités, et de la part de la communauté internationale, qui devra faciliter l'élaboration des programmes requis et fournir les moyens voulus pour les exécuter. Cela vaut autant pour le renforcement des forces de sécurité et des institutions civiles que pour le développement économique.

50. Nous sommes aujourd'hui à la croisée des chemins. Nous n'arriverons à rien en Afghanistan si la situation reste ce qu'elle est. Unité d'action et focalisation sur les grandes priorités sont indispensables. Il faut réussir à changer la mentalité de la communauté internationale aussi bien que celle du Gouvernement afghan. Sans changement de mentalité, les perspectives de succès s'affaibliront encore.

51. J'exhorte donc le Gouvernement afghan et la communauté internationale à profiter des prochains mois pour se concentrer sur des priorités arrêtées d'un commun accord et pour coordonner leur action avec le souci d'obtenir un impact maximum et de réduire au minimum le gaspillage de ressources.

52. La situation exige un renforcement du dispositif de coordination internationale en Afghanistan sous l'égide des Nations Unies. Étant donné que la responsabilité générale de la coordination de l'action civile internationale incombe à mon Représentant spécial, la MANUA a besoin de recevoir un renfort de personnels justifiant de l'expérience et des compétences voulues pour mieux dialoguer avec les gouvernements des grands donateurs et leurs ambassades à Kaboul. Dans le même esprit, mon Représentant spécial considère que la nomination d'un responsable civil de haut niveau au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité permettrait de mieux coordonner l'action politique et de développement qu'elle mène, en particulier par le biais de ses équipes de reconstruction de province, et de mieux aligner cette action sur les plans et les priorités des Afghans dans les différentes provinces.

53. Pour mieux coordonner l'action civile, on étudie actuellement, en consultation avec le Gouvernement afghan et les partenaires internationaux, la possibilité d'une structure civile spécialisée. Si cette structure devait être créée, elle devrait être présidée conjointement par un ministre afghan et mon Représentant spécial, avec la participation de la Force internationale d'assistance à la sécurité, de l'Union européenne, de la Banque mondiale et des grands donateurs.

54. Je considère que la coordination internationale, sous quelque forme qu'elle se présente, doit pour réussir avoir des liens appropriés avec le Gouvernement afghan. Une structure de coordination civile dûment renforcée et spécialisée non seulement permettrait de convaincre les grands donateurs de faire plus pour la coordination en général et pour faciliter à la MANUA l'exécution de son mandat de coordination en particulier, mais encore contribuerait à la passation progressive des pouvoirs dans ce domaine au Gouvernement, afin que celui-ci puisse un jour avoir la coordination générale sous son autorité et en assurer la conformité avec ses propres programmes et priorités. C'est là le principal objectif d'une stratégie de transition. C'est l'approche que je souhaite.

55. Nonobstant le besoin très réel d'un meilleur dispositif de coordination, ce n'est pas le manque de structures qui constitue le principal obstacle à une amélioration de la coordination. C'est en partie, certes, le manque de ressources, mais c'est aussi et surtout le fait que les pays donateurs ne soient pas politiquement prêts à aligner leur façon de penser sur les priorités que sont la création des institutions nécessaires pour fournir au peuple afghan les services dont il a besoin et le développement d'une économie capable de prendre progressivement en charge le bien-être de la population. Si la communauté internationale devait continuer sur la voie qui consiste pour elle à se substituer aux capacités locales plutôt qu'à les renforcer, elle se condamnerait à une marginalisation progressive et, en fin de compte, à l'échec.

56. Ces derniers mois ont été difficiles pour tous ceux qui se sont investis en Afghanistan. Je remercie mon Représentant spécial pour la fermeté et l'efficacité de son action à la tête de la MANUA et je salue le dévouement et la générosité des hommes et des femmes qui servent au sein de la MANUA dans une situation tendue et exigeante.

---