

# Promesses, Promesses

## Note d'information sur la conférence de Kaboul en Afghanistan



Marina, 28 ans, mère de six enfants, Badakhshan  
Crédit photo : Elisa Bogos

La Conférence de Kaboul est la neuvième conférence internationale sur l'Afghanistan en plusieurs années. Alors que la vie des Afghans s'est améliorée depuis la chute des Talibans, les progrès réalisés sont loin de répondre aux promesses engagées.

Tous les regards seront tournés vers l'Afghanistan le 20 juillet 2010, mais le plus important est ce qui adviendra après la conférence. Malgré les obstacles, il ne s'agit pas de prendre des décisions sur le court terme ni de trouver des solutions dans la précipitation. Il faut prendre les bonnes décisions pour s'attaquer directement aux causes profondes des conflits, améliorer l'efficacité de l'aide et veiller à ce que les besoins des Afghans soient au cœur des efforts des donateurs en Afghanistan.

# Introduction

La Conférence de Kaboul marque la neuvième conférence internationale sur l'Afghanistan en plusieurs années. Elle présentera de nouveaux programmes de développement et consolidera le soutien international pour les efforts de la société civile. Elle vise également à assurer le suivi des engagements en matière de lutte contre la corruption et de réconciliation pris lors de la conférence de Londres en janvier 2010. Cependant, l'espoir et l'optimisme qui avaient marqué les conférences précédentes, comme la conférence de Bonn en 2001 qui a permis l'arrivée du gouvernement de transition ou la conférence de Paris en 2006 qui a élaboré un plan de reconstruction et le développement, ont désormais disparu.

Les nombreuses conférences précédentes ont multiplié les promesses pour témoigner de l'engagement international envers l'Afghanistan, mais elles n'ont débouché sur aucune action concrète. La volonté politique s'essouffle, la confiance envers le gouvernement afghan s'affaiblit et de nombreux pays contributeurs de troupes recherchent de plus en plus à fuir.

La tenue d'une énième conférence de donateurs peut paraître déplacée. Alors que les stratégies et la rhétorique dessinent une certaine image de la situation, la réalité sur le terrain est toute autre. La poursuite acharnée des objectifs personnels et politiques de ceux qui sont au pouvoir a placé les Afghans dans des conditions de plus en plus difficiles. Les besoins des Afghans sont marginalisés par l'ensemble des acteurs du conflit, ces derniers cherchant à tout prix à protéger leurs propres intérêts – qu'il s'agisse de membres de l'administration abusant de leur autorité pour protéger des revenus illicites ou des intérêts de faction ; d'insurgés utilisant la terreur et la violence pour étendre leur influence ; d'acteurs régionaux renforçant leur position pour servir des objectifs géopolitiques ou encore de donateurs donnant la priorité à leurs avantages internes, avec potentiellement, des conséquences catastrophiques.

Bien en deçà de la promesse d'un engagement sur le long terme, l'aide est devenue de plus en plus politisée, alors qu'une crise humanitaire cachée est presque ignorée. Bien que le discours sur les responsabilités au sein du gouvernement afghan ait évolué, peu de moyens ont été déployés pour lutter contre la corruption et le gouvernement reste presque entièrement dépendant du soutien international. Les deux parties du conflit s'engagent à protéger la population, mais la violence envers les civils est à son plus haut niveau depuis 2001. Les Afghans perdent ainsi de plus en plus l'espoir de retrouver un jour la paix. Or, la rhétorique autour de la « réconciliation » n'apportera guère plus qu'une couverture politique sur le retrait des troupes.

Les Afghans sont de plus en plus méfiants envers leur propre gouvernement et la communauté internationale, comme l'illustre ce témoignage d'un homme d'affaire afghan : *« 40 milliards de dollars ont été investis et peu de choses ont changé : les routes sont délabrées, l'électricité est défaillante et la sécurité mauvaise. Qu'arrivera-t-il si les donateurs donnent 10 milliards de dollars supplémentaires ? Dites-leur de garder leur argent. Tant que les problèmes de corruption ne sont pas réglés et qu'ils ne prennent pas d'engagements sur le long terme, ce sera comme boire du thé dans un verre cassé. »*<sup>1</sup>

**Alors que nombreux sont ceux qui pensent que tout a été perdu en Afghanistan, les nombreuses erreurs des neuf dernières années peuvent encore être rattrapées. Ce rapport expose les grandes lignes des conférences internationales sur l'Afghanistan : les promesses faites et non tenues, la théorie et la réalité. Il évoque certains des objectifs de la conférence de Kaboul avant de s'intéresser plus particulièrement aux problèmes cruciaux : l'augmentation des besoins humanitaires, la militarisation croissante de l'aide, la réconciliation et la réintégration. Enfin,**

---

<sup>1</sup> Groupe de discussion, Kaboul, Mai 20, 2010

**le rapport s'achève sur un ensemble de recommandations visant à remédier à certains des échecs les plus graves.**

## Un contrat rompu

En 2005, le futur de l'Afghanistan apparaissait encore prometteur : la sécurité était relativement bonne, une nouvelle constitution était adoptée et le processus de Bonn était considéré comme achevé avec notamment le résultat positif des premières élections nationales du nouveau gouvernement. Cependant, le processus de Bonn était loin d'être parfait. Il attribuait de larges responsabilités aux nations contributrices de troupes ainsi qu'au gouvernement afghan et a désigné des « pays chefs de file » pour gérer des domaines clés telles que la réforme de la police. Or, le processus a échoué dans l'attribution des tâches et ces nations, souvent divisées et désorganisées, n'ont pas réussi à assumer les responsabilités qui leur étaient imparties, notamment en matière de lutte contre les stupéfiants et la formation de la police. Des fissures ont alors commencé à apparaître au niveau international, mais elles ont été largement ignorées.

En janvier 2006, une conférence internationale a été organisée à Londres, pour définir les engagements de la communauté internationale en Afghanistan. Les donateurs ont promis au total 10,5 milliards de dollars et ont décidé de concentrer leurs efforts non plus sur la stabilisation, mais la reconstruction. Alors que le contrat couvrait un vaste domaine allant de la sécurité à la gouvernance en passant par le développement, certains l'ont critiqué depuis pour ne proposer aucun calendrier adapté des interventions, ni une évaluation réaliste des coûts<sup>2</sup>. Les objectifs du contrat ont été ainsi quasiment ignorés lors de la récente conférence de Londres en janvier 2010.

Après presque deux ans de consultation à travers le pays, la Stratégie Nationale Afghane de Développement (ANDS) a été approuvée en 2008. Alors qu'elle avait de nombreux objectifs, elle a, elle aussi, souffert d'un manque de priorisation et d'un véritable encadrement des donateurs. Presque la moitié de l'argent promis pour l'ANDS ne correspond pas à ses priorités<sup>3</sup>. Alors qu'un réel progrès a été enregistré dans de nombreux domaines, le ministère des finances ne peut toujours pas le mesurer au regard des objectifs de l'ANDS, à cause d'un manque de données et de l'échec des donateurs à définir des priorités et à suivre ces objectifs.

Depuis 2002, plus de 40 milliards de dollars ont été investis dans l'aide internationale en Afghanistan, et notamment dans le secteur de la sécurité. Alors qu'un tiers de ces fonds ont été dépensés pour le développement, une trop faible partie de cette aide a atteint les objectifs visés, à cause notamment de la corruption, de la faiblesse du gouvernement, de la multiplication des efforts et d'autres gâchis qui sont en contradiction avec les principes approuvés par les plus grands donateurs<sup>4</sup>.

Alors qu'on peut discuter sur le fait que l'ANDS se soit intéressée trop tôt à la reconstruction et au développement, de nombreux progrès ont été réalisés, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Mais si l'on considère l'importance de la pauvreté et la détérioration de la sécurité, ces avancées restent limitées et fragiles. Les indicateurs de développement ont chuté depuis 2007 et les conditions de vie des personnes vivant dans des zones reculées et dangereuses restent difficiles<sup>5</sup>. Toutes les demi-heures

**« Nous avons eu neuf conférences. Nous savons ce que sera le discours de Karzaï. Nous savons comment les donateurs agiront. Et nous savons que rien n'en découlera. Où est l'action sur le terrain ? A quoi servent ces promesses ? »**

**Un journaliste Afghan**

<sup>2</sup> Afghanistan: the Need for International Resolve, *International Crisis Group*, February 6, 2008, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/145-afghanistan-the-need-for-international-resolve.aspx>.

<sup>3</sup> Government of Afghanistan Ministry of Finance, Donor Financial Review, November 2009

<sup>4</sup> Pour les principes approuvés par les bailleurs de fonds, voir *The Afghanistan Compact*, London 31 January – 1 February 2010, disponible sur: <http://www.mfa.gov.af/documents.asp>.

<sup>5</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009*, available at: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr 2009>

environ, une femme meurt de complications liées à sa grossesse et une autre de tuberculose. Seulement 27% des Afghans ont accès à de l'eau potable et 5% à des installations sanitaires correctes. On estime que 70% des écoles dans les provinces d'Uruzfan sont fermées, non seulement à cause de l'insécurité, mais aussi du manque d'enseignants qualifiés<sup>6</sup>.

L'insécurité ne cessant d'augmenter, la confiance envers le gouvernement a fortement diminuée. De nombreux pays contributeurs de troupes n'ont cessé de poursuivre leurs propres intérêts politiques en canalisant l'argent de l'aide vers les provinces où ils ont des troupes, se concentrant davantage sur les effets immédiats plutôt que sur le long terme et la consolidation de l'Etat. En l'absence d'un désarmement et d'une réconciliation efficace, la cohabitation de chefs militaires et de commandants au sein du gouvernement a nourri l'impunité et la corruption. L'échec de l'extension d'un Etat de droit a entraîné une augmentation de la criminalité à la fois au sein et en dehors du gouvernement. La corruption a donc empiré ces dernières années : alors que l'Afghanistan était classé 112<sup>ème</sup> sur 179 dans l'index de corruption de *Transparency International* en 2006, il se place à l'avant-dernière place en 2009<sup>7</sup>.

## Un nouveau contrat social ?

La conférence de Kaboul, faisant partie du « processus de Kaboul » qui a commencé avec la Jirga de la Paix en juin 2010, est considérée comme un nouveau contrat entre le gouvernement afghan et son peuple<sup>8</sup>. Elle vise à corriger les erreurs du passé, notamment en matière de développement et gestion de l'Etat, et à définir une passation progressive des responsabilités au gouvernement afghan, notamment en matière de développement et de sécurité.

Un résultat très attendu de la conférence sera une ANDS « revigorée et priorisée » avec un intérêt spécial pour « un développement économique, la gestion de l'Etat, la coopération régionale, la réconciliation et la réintégration ». Le gouvernement, sous les conseils de l'ex-ministre des finances Ashraf Ghani et de son remplaçant Omar Zakhilwal, a formé une série de groupes gouvernementaux devant établir des programmes de développement « finançables »<sup>9</sup> dans ces domaines, et définir une stratégie pour améliorer la gestion de l'aide<sup>10</sup>. De plus, conformément à son engagement à la conférence de Londres, on attend du gouvernement qu'il mette en place une action concrète de lutte contre la corruption.

---

<sup>6</sup> Government of Afghanistan Central Statistics Office, "Summary of the National Risk and Vulnerability Assessment, 2007/8," October 2009, disponible sur: <http://nrva.cso.gov.af/>

<sup>7</sup> *Corruption Perceptions Index 2009*, Transparency International, Novembre 2009, disponible sur: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009).

<sup>8</sup> Government of Afghanistan, Ministry of Foreign Affairs : <http://www.mfa.gov.af/kabul-conference.asp>.

<sup>9</sup> Les programmes "finançables" ("bankable programs") sont définis comme des « programmes nationaux forts qui non seulement produisent des résultats mais permettent également à l'Etat afghan, au secteur privé et aux communautés d'être indépendants, autonomes et, in fine, prospères ». Ils visent à aider les communautés à « renforcer leurs facteurs de production, réduire l'insécurité et améliorer les revenus des foyers à travers le pays... créer des emplois, stabiliser les campagnes et permettre aux gens de se remettre du conflit ». Ils seront également « particulièrement utiles dans les zones récemment stabilisées, où les priorités immédiates sont la fourniture d'emplois et la réhabilitation des capacités de production des paysans ». *Afghanistan National Development Strategy: A New Roadmap for Prioritization and Implementation*, A Preliminary Draft in Advance of the JCMB and Kabul Conference for the Socio-Economic Development Standing Committee (Draft), June 2010.

<sup>10</sup> Une série de dix groupes discussion ont été organisés avec des hommes et des femmes afghans dans et autour de Kaboul en mai – juin 2010

Oxfam a mené des groupes de discussion afin de connaître l'opinion des Afghans sur la conférence, ainsi que des entretiens avec des personnes travaillant pour l'ONU, la FIAS ou les principales agences de donateurs. De nombreux Afghans accueillent cette conférence comme une opportunité pour le gouvernement de démontrer un engagement sérieux envers son peuple<sup>11</sup>. Comme un travailleur humanitaire afghan l'a expliqué : «L'idée que des gens – des gens bien, comme Ashraf Ghani - travaillent pour s'accorder sur des programmes nationaux qui bénéficieront à tous les Afghans est important. Cela montre que le gouvernement considère sérieusement ce processus et veut avoir des résultats concrets à montrer aux donateurs».

Cependant, d'autres Afghans ne supportent tout simplement plus les conférences qui promettent monts et merveilles sans apporter de changements. Comme un membre du gouvernement a déclaré : «*Regardez les conférences précédentes et les problèmes qu'elles étaient supposées traiter : les structures politiques et les faibles capacités civiles et militaires. Nous avons besoin de vraies solutions. La communauté internationale a besoin d'être exigeante et doit définir des objectifs réalistes et s'assurer qu'ils sont suivis.*»<sup>12</sup>

De nombreux donateurs semblent chercher à transférer leurs responsabilités au gouvernement afghan plutôt qu'à entreprendre des efforts sérieux pour lutter contre les causes réelles de l'instabilité et de la pauvreté. Comme l'affirmait un personnel de l'ONU : «*On a l'impression que la communauté internationale a fait une liste de choses à faire pour toutes les promesses de la conférence de Londres, et qu'elle est juste en train de cocher les cases pour s'assurer qu'elle a quelque chose à montrer. Mais elle ne s'interroge pas sur ces objectifs, s'ils sont les bons, comment ces prétendues réformes fonctionnent et si cela apporte réellement des résultats souhaités.*»<sup>13</sup>

## Protéger la population

L'un des obstacles les plus importants face aux progrès est la sécurité qui s'est fortement détériorée ces quatre dernières années. En 2006, les attaques suicides ont été multipliées par six par rapport à l'année précédente, et les bombardements ainsi que les attaques à l'engin incendiaire sur les écoles ont presque doublé<sup>14</sup>. Les Afghans sont de plus en plus pris entre un gouvernement faible et des factions anti-gouvernementales qui utilisent la coercition, la terreur et la violence pour régner. Depuis 2006, les morts de civils ont augmenté de 259% et les assassinats de leaders communautaires, de travailleurs gouvernementaux et autres civils atteignent désormais une moyenne d'un par jour<sup>15</sup>.

Les besoins humanitaires, en particulier dans le sud et l'est, sont largement insatisfaits. On estime à neuf millions le nombre d'Afghans vivant désormais peu d'assistance. Les donateurs et de nombreuses organisations humani-

---

<sup>11</sup> Groupe de discussion, Kaboul, 1er Juin 2010

<sup>12</sup> Entretien avec un représentant des Nations Unies, Kaboul, 30 juin 2010

<sup>13</sup> *The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan*, Human Rights Watch, April 15, 2007, disponible sur : <http://www.hrw.org/en/reports/2007/04/15/human-cost>.

<sup>14</sup> Les chiffres pour 2006 viennent de *Troops in Contact: Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, Human Rights Watch, September 2008 ; celles pour 2008 et 2009 viennent de *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*, UNAMA, January 2009 and *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*, UNAMA, January 2010; assassination figures from *Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 40 of Resolution 1917 (2010)*, United Nations Security Council, June 16, 2010, disponible sur: <http://www.un.org/Docs/sc/sqrep10.htm>.

<sup>15</sup> UNAMA Transcript: UNAMA Press Conference, April 26, 2010, available at: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/MDCS-84VHPX?OpenDocument>.

taires n'ont pas réussi à ajuster leur programme ni établir un accès vers les zones difficiles pour y apporter de l'aide. Dans le sud du pays, fortement exposé, on estime à un demi-million le nombre d'Afghans qui n'ont pas accès à des services de santé, même de base<sup>16</sup>. Sauf une amélioration rapide de la sécurité et une meilleure gestion de l'Etat, bon nombre des programmes qui seront présentés lors de la conférence seront inutiles pour ces Afghans qui représentent plus d'un tiers de la population.

La sécurité se détériorant, le mandat de la Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) est de plus en plus contradictoire : elle est censée travailler en étroite collaboration avec le gouvernement et les forces militaires internationales, tout en assurant la mise en place d'une aide humanitaire efficace et de qualité. Ce dernier point n'a pas été suffisamment traité et l'impartialité de l'ONU a été remise en cause. Alors que le rétablissement du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) au début 2009 a été perçu comme un acte positif, celui-ci n'a pas réussi à améliorer la coordination humanitaire, à cause notamment d'un manque de personnel parmi d'autres problèmes<sup>17</sup>.

Les donateurs ont considérablement diminué leurs investissements dans les activités humanitaires, notamment lorsqu'elles ne sont pas liées à des objectifs militaires ou politiques. Les fonds humanitaires américains sont désormais seulement au tiers de ce qu'ils étaient en 2004, alors que les fonds pour les équipes de reconstructions provinciales (PRT) liées aux militaires, au travers du CERP (Commander's Emergency Response Program) ont augmenté de 2500 %<sup>18</sup>.

En plus de négliger les besoins de base des Afghans vivant dans des zones de conflit, les actions des donateurs et des militaires pourraient aggraver la situation de ces Afghans. Les attaques sur les écoles ont augmenté de 200% en 2010 par rapport à l'année dernière<sup>19</sup>. Alors que la campagne « *Retour à l'Ecole* » a réussi à inscrire cinq millions d'enfants afghans à l'école en 2005, les zones isolées sont loin d'atteindre de tels chiffres. D'anciens enseignants et des membres de la communauté de Kandahar ont relancé la scolarisation clandestine des filles (comme ils le faisaient pendant la période des talibans) afin de leur assurer un minimum d'éducation<sup>20</sup>.

Cependant, de nombreux donateurs et PRT continuent de se concentrer sur la construction d'écoles dans les zones dangereuses ou reculées, alors que des plans d'amélioration de la qualité de l'éducation – basés sur la formation d'enseignants par exemple - sont largement négligés et sous-financés. Ce qui est plus inquiétant, c'est la proposition d'utiliser les écoles comme des centres de vote pendant les prochaines élections, en sachant que depuis que des bâtiments scolaires ont été utilisés pour les élections d'août 2009, les attaques sur les écoles ont été multipliées par cinq<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Call for Strengthened *Humanitarian Coordination in Afghanistan*, NGOs and Humanitarian Reform Project, June 2010, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/MYAL-86XA2R?OpenDocument&query=humanitarian%20reform%20OCHA%20afghanistan>.

<sup>17</sup> Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), *Quarterly Report to the United States Congress*, April 30, 2010, available at: <http://www.sigar.mil/April2010Report.asp>.

<sup>18</sup> Country Task Force Monitoring and Reporting – Update Grave Violations – March-April 2010," internal document, May 2010

<sup>19</sup> Matt Green and Kate Holt, "Secret Girls Schools Emerge in Afghanistan," *Financial Times*, June 26, 2010, disponible sur : <http://www.ft.com/cms/s/0/bdb1da36-4df1-11df-b437-00144feab49a.html>.

<sup>20</sup> *The Use of Schools and Health Facilities as Polling Stations*, Country Task Force on Children and Armed Conflict Internal Document, May 2010

<sup>21</sup> "Ministers 'United' on Afghanistan," *BBC News*, May 23, 2010, disponible sur: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/8698452.stm>.

## Un échec de la volonté

Le manque de volonté politique est peut être un défi plus grand encore que celui de la sécurité. Les donateurs sont souvent leurs pires ennemis en Afghanistan, et il n'est pas certain que cela change avec le « processus de Kaboul ». Conférence après conférence, déclaration après déclaration, un engagement sur le long terme pour l'Afghanistan et pour le peuple afghan a été dessiné. Cependant, les actions des donateurs sur le terrain ont souvent suscité le doute.

Les attentes des donateurs sur ce qui peut être réalisé en Afghanistan sont l'ombre de ce qu'elles étaient il y a quelques années. Le ministre de la Défense britannique, Liam Fox, a récemment remarqué : « *Nous ne sommes pas en Afghanistan pour gérer la politique d'éducation dans un pays aussi en retard. Nous sommes là pour que la population britannique et nos intérêts ne soient pas menacés.* »<sup>22</sup> Un autre représentant étranger a affirmé : « *L'Afghanistan ne sera jamais comme la Suisse, mais peut-être que dans dix ou vingt ans, ce sera comme le Bangladesh.* »<sup>23</sup>

Des définitions aussi vagues et condescendantes de « réussite », combinées avec l'impopularité croissante de la guerre au sein des pays contributeurs de troupes et la pression « du résultat » ont contribué à une surenchère des objectifs militaires. Les projets réalisés grâce à des financements militaires ou au travers de structures dominées par les militaires, comme les PRT ou les équipes d'appui au niveau du district, visent à « séduire les cœurs et les esprits ». Or, ces projets sont pour la majorité d'entre eux inadaptés et n'ont pas d'implication communautaire suffisante pour qu'ils se réalisent sur du long terme. Peu d'éléments démontrent qu'une telle stratégie entraîne de la stabilité. Dans certains cas même, une telle implication militaire dans des activités de développement met les vies des Afghans en danger, ces projets représentant souvent des cibles pour les éléments anti-gouvernementaux. On peut aussi douter qu'une telle méthode réussisse à séduire les Afghans. Comme un fonctionnaire afghan l'a affirmé : « *Je déteste ces solutions temporaires. Les donateurs pensent seulement à leur prochaine élection.* »<sup>24</sup>

Bon nombre des priorités les plus urgentes pour les Afghans, comme l'établissement d'un Etat de droit ou la lutte contre la pauvreté, ont été écartées au détriment d'une utilisation de plus en plus militarisée de l'aide. Elle est ainsi destinée à soutenir la contre-insurrection plutôt que de répondre aux besoins des Afghans. L'aide répondant à des objectifs militaires, de nombreux Afghans s'interrogent sur ce qu'ils vont devenir lorsque les troupes quitteront le pays.

Sans surprise, la plupart des Afghans ont de plus grandes - et plus claires - attentes quant à l'avenir de leur pays que les donateurs eux-mêmes. Comme le souligne le Colonel Chris Kolenda de la FIAS : « *les Afghans espèrent un gouvernement responsable et transparent qui répondent à leurs besoins fondamentaux.* »<sup>25</sup> Mais même ces modestes attentes n'ont pas été respectées. Les efforts actuellement déployés pour améliorer la gouvernance n'ont pas porté leurs fruits, tandis que l'Etat est resté faible et corrompu, entraînant la méfiance et le mécontentement populaires. Pourtant, aucun fonctionnaire de haut niveau n'a été correctement jugé pour corruption. Le cabinet a récemment approuvé un projet de loi qui permettrait la poursuite de ministres du gouvernement. Ce projet doit être amélioré afin de créer des structures adaptées. Un soutien important des donateurs et des Afghans sera également nécessaire pour mettre en place cette législation.

**« Si les donateurs sont sérieux au sujet de l'avenir de l'Afghanistan, ils doivent parler d'une seule voix et demander au gouvernement de rendre des comptes. »**

**Une fonctionnaire afghane**

<sup>22</sup> Interview avec un représentant d'un organisme bailleur de fonds, Kaboul, 19 Juin 2010

<sup>23</sup> Groupe de discussion, Kaboul, 20 May 2010.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Christopher P. Kolenda, "Winning Afghanistan at the Community Level: A Rejoinder to Voney F. Warner and "C", Joint Forces Quarterly, Issue 56, January 2010, disponible sur : <http://www.ndu.edu/Press/lib/images/jfq-56/3.pdf>.

Les Afghans espèrent, au minimum, une justice au niveau local. Pourtant, le système de justice officiel reste faible et inaccessible et de nombreux mécanismes traditionnels de résolution des conflits, dont la majorité des Afghans dépendent, ont été négligés. Alors que le gouvernement, lors d'une grande consultation avec des organisations de défense des droits de l'Homme, la communauté internationale et la société civile, avait convenu d'une politique judiciaire informelle à la fin de 2009, il n'a jamais réussi à la mettre en œuvre. Les efforts ont été abandonnés peu après l'arrivée du nouveau ministre de la justice.

Peu d'Afghans s'attendent à recevoir davantage d'aide, mais ils espèrent que la communauté internationale assurera que celle obtenue sera efficace et leur gouvernement transparent. Comme a déclaré un personnel de santé afghan : « *J'ai eu honte quand j'ai appris que lorsque mon Président s'est rendu à Washington, on l'a prié de respecter la constitution de son pays et notamment le droit des femmes. Mais au moins, nous pouvons espérer que les Etats-Unis continueront à défendre nos droits.* » Un fonctionnaire afghan fait écho de ces propos en déclarant : « *Les donateurs doivent surveiller chaque centime pour que le gouvernement ne s'en sorte pas aussi facilement avec la corruption.* »<sup>26</sup>

Bien que de nombreux Afghans avec lesquels Oxfam a échangé ont plaidé en faveur d'une plus grande conditionnalité de l'aide, de nombreux donateurs se sont montrés moins enthousiastes. Certains craignaient qu'une telle décision n'aille à l'encontre ou minimise les promesses faites par les donateurs à la conférence de Londres de réorienter progressivement la moitié de l'aide non-militaire via l'Etat au cours des deux prochaines années, bien que cette promesse repose sur la mise en place de systèmes de responsabilités forts.

D'autres craignaient qu'elle soit perçue comme un aveu d'échec de la mission au regard de la stratégie de contre-insurrection qui considère l'aide comme une « arme ».<sup>27</sup> Au mieux, l'hypothèse selon laquelle l'aide peut être mise en œuvre dans les zones d'insécurité et apporter la stabilité doit encore faire ses preuves. Dans la pratique, cela est risqué. L'aide peut, dans un certain contexte, contribuer à consolider la stabilité, mais elle peut également alimenter les conflits et la corruption, en particulier en l'absence d'un suivi sérieux.

## « Les frères mécontents »

Les plans de réinsertion, qui doivent être approuvés lors de la conférence de Kaboul, semblent être les derniers d'une longue lignée de solutions à court terme. A plusieurs reprises de l'argent a été proposé aux « frères mécontents » pour acheter leur loyauté, mais en vain. Les véritables raisons pour lesquelles de nombreuses personnes ont rejoint des groupes anti-gouvernementaux restent incomprises.

De nombreux insurgés veulent lutter contre les véritables fléaux, tels que la corruption, l'injustice, ou la mort de civils. Or les plans de réinsertion sociale actuels ne font qu'évoquer la façon dont ces questions seront abordées. Les systèmes précédents ont également échoué parce qu'ils ne s'intégraient pas dans un processus politique plus large, engageant le dialogue avec les dirigeants des factions anti-gouvernementales et des acteurs régionaux. Actuellement, un tel processus politique n'existe pas.

A la conférence de Londres, plus d'une centaine de millions de dollars pouvait – et devait – être utilisée pour réduire la pauvreté et répondre aux besoins humanitaires. Cette somme a finalement été investie dans un fond

---

<sup>26</sup> Groupe de discussion, Kaboul, 27 Mai 2010

<sup>27</sup> US Army Combined Arms Center, "Commanders' Guide to Money as a Weapons System: Tactics, Techniques and Procedures," April 2009.

spécial visant à dissuader les combattants de base d'une éventuelle insurrection. Une telle approche oblige les Afghans à faire un choix impossible entre l'aide et la sécurité, choix qui peut entraîner des conséquences mortelles.<sup>28</sup>

Les initiatives actuelles de réconciliation sont loin de correspondre au processus de paix que les Afghans espéraient. Plusieurs des diplomates et donateurs qu'Oxfam a rencontré ont expliqué que ces actions seraient menées par des Afghans sans pour autant savoir qui précisément les dirigera. Beaucoup craignent que des responsables de crime de guerre ou encore de mauvais dirigeants soient responsables de ces actions ou recevront l'amnistie sans aucune considération de leur passé.

Bien que de nombreux Afghans interrogés par Oxfam aient estimé que le dialogue était positif, la récente paix de Jirga a été généralement accueillie avec beaucoup de scepticisme. Comme l'a fait remarquer une femme d'affaires : « *La Jirga et la conférence [de Kaboul] ne traitent ni de la paix, ni des Afghans. Ce n'est que de la poudre aux yeux* ». <sup>30</sup> Si les Afghans ne sont pas impliqués et n'ont pas confiance dans le processus, il est peu probable que cela fonctionne car ils doivent en fin de compte vivre avec le résultat. Un processus et des résultats qui ne disposent pas de leur soutien ou ne reflètent pas leurs aspirations pour l'avenir de leurs pays seront non seulement illégitimes et peu durables, mais pourraient entraîner davantage de conflits.

## Conclusion

Beaucoup des recommandations citées dans ce document ne sont pas nouvelles. Elles ont été faites à plusieurs reprises par Oxfam et d'autres organisations. Pourtant la majorité d'entre elles a été ignorée. 2010 est en effet une année charnière pour l'Afghanistan, comme cela a peut-être été le cas chaque année depuis 2002. Mais au fil du temps, le champ d'action pour corriger la tournure que prennent les événements ne cesse de rétrécir. C'est peut-être la dernière chance d'aider convenablement les Afghans. Etant donnée l'instabilité de la situation, un tel échec risquerait d'entraîner le pays dans une situation de conflit encore plus grave.

Nombreux sont ceux ne croient plus aux promesses faites aux Afghans – sauf peut-être les Afghans eux-mêmes. Comme l'a déclaré un professeur : « *C'est mon pays, mon futur et le futur de mes enfants : je n'ai pas d'autre espoir que d'espérer. Il y aura la paix un jour ici mais j'ignore quand ce jour viendra. Je peux seulement m'en remettre à Allah et espérer que ceux qui possèdent le pouvoir acquièrent une conscience.* »

Tandis que l'Etat doit faire des efforts pour améliorer sa gestion au niveau local et élaborer des programmes permettant de pointer les véritables causes de la crise et d'améliorer la vie des Afghans, ils sont loin d'être suffisants. Un changement fondamental du mode de penser des donateurs et une nouvelle volonté politique sont également nécessaires. Il faut, en priorité, consacrer davantage d'efforts à lutter contre la corruption et responsabiliser les dirigeants.

Mais il ne faut pas rejeter la faute de ces promesses non-tenues uniquement sur les pays qui possèdent des troupes en Afghanistan ni sur le gouvernement afghan. Tous les acteurs, en particulier l'ONU et les organisations non gouvernementales (ONG), doivent eux aussi porter un regard critique sur leur passé et repenser leur stratégie s'ils souhaitent regagner la confiance des Afghans et tenir leurs promesses.

---

<sup>28</sup> Alissa J. Rubin, "Afghan Tribal Rivalries Bedevil a US Plan," New York Times, March 11, 2010, disponible sur [http://www.nytimes.com/2010/03/12/world/asia/12afghan.html?\\_r=1&scp=3&sq=shinwari&st=cse;](http://www.nytimes.com/2010/03/12/world/asia/12afghan.html?_r=1&scp=3&sq=shinwari&st=cse;)

## Recommandations

- La FIAS<sup>29</sup> et les donateurs devraient démilitariser l'aide, de manière aussi rapide et complète que possible. La FIAS et les pays qui fournissent des troupes doivent développer une stratégie de transition pour PRT. L'augmentation de la présence et des financements des PRT alors que l'on parle de transition et de transfert de responsabilité est contradictoire et hypocrite.
- Augmenter la présence des agences onusiennes sur le terrain et équilibrer davantage les questions humanitaires et politiques. L'ONU doit honorer ses engagements envers les Afghans en améliorant l'offre humanitaire et la coordination des actions, mais aussi s'assurer que ces efforts seront réalisés en prenant en compte les besoins de la population et dans un esprit d'indépendance et d'impartialité.
- Les acteurs non gouvernementaux doivent également renouveler leur engagement d'impartialité et faire des Afghans une priorité. Une telle proximité avec les acteurs pro-gouvernementaux pourrait ne pas être dans les meilleurs intérêts des Afghans et réduire l'accès des ONG au peuple afghan qui a besoin de leur aide. Ils doivent également renforcer leurs capacités de réponse humanitaire et, avec l'appui d'OCHA, établir les rapports qui permettront d'accéder aux zones prioritaires.
- Les donateurs doivent au plus vite augmenter les financements et les efforts en faveur d'une action humanitaire indépendante. La mise en place d'un Fonds de Réponse d'Urgence (« Emergency Response Fund ») a été un succès car cela a permis à des organismes, en particulier aux ONG afghanes, d'accéder rapidement à des financements pour répondre aux crises. Les ressources de ce fonds se sont cependant rapidement épuisées et il n'est pas clair quand - ou si - elles seront renouvelées.
- Les donateurs doivent établir et respecter une grande transparence sur l'aide au développement envers tous les acteurs, aider le gouvernement afghan à améliorer les systèmes de transparence et renforcer les capacités de la société civile, en particulier celles des médias, à aider à responsabiliser les donateurs et le gouvernement. L'aide dans un système corrompu alimentera la corruption. Il faut augmenter les efforts pour s'assurer que l'aide parvienne à ceux qui en ont le plus besoin, qu'elle entraîne un véritable changement dans leur vie.
- La réintégration doit être ancrée dans un processus politique qui comprend des mécanismes de justice de transition, ainsi qu'un programme de réformes qui porte sur les raisons du conflit. Sans cela, les efforts de réconciliation seront inutiles. Un programme national pour la Communauté de consolidation de la paix doit accompagner la réinsertion sociale et permettre ainsi aux Afghans de se réconcilier avec le passé.
- S'assurer que les Afghans seront entendus dans le processus de paix et que leurs droits ne soient pas négligés dans la procédure politique de « réconciliation ». Des stratégies doivent être mises en place pour créer un véritable processus participatif, à tous les niveaux. Les grandes lignes des négociations restent encore incertaines, mais n'importe quel processus de paix doit s'assurer que les droits constitutionnels des Afghans, ceux des hommes comme ceux des femmes, sont respectés.

---

<sup>29</sup> Force Internationale d'Assistance et de Sécurité : <http://www.isaf.nato.int/>

- La situation est de plus en plus difficile. Il faut prendre de véritables mesures pour s'attaquer directement aux causes essentielles du conflit. En dépit des défis considérables, faire ce qui est bon pour des Afghans - qui est finalement également dans les meilleurs intérêts des pays donateurs - exige un engagement sur le long terme et une volonté politique d'affronter les erreurs du passé.

© Oxfam International Juillet 2010

Cette note d'information a été écrite par Ashley Jackson, Responsable du plaidoyer pour Oxfam International à Kaboul, joignable à : [ajackson@oxfam.org.uk](mailto:ajackson@oxfam.org.uk), +93 (0) 700 278 657.

Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires. Ce document peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)), Oxfam Allemagne ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)), Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)), Oxfam en Belgique ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)), Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)), Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)), Oxfam Grande-Bretagne ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)), Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)), Intermón Oxfam (Espagne) ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)), Oxfam Irlande ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)), Oxfam Mexico ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)), Novib Oxfam Pays-Bas ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)), Oxfam Nouvelle-Zélande ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)) et Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Oxfam Japan ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Ucodep (Italie) [www.unicodep.org](http://www.unicodep.org)