

Priorité aux civils afghans

La sécurité en Afghanistan dépend avant tout d'une stratégie concertée, bien coordonnée et durable pour répondre aux besoins des civils afghans.

Mars 2009

Le 31 mars 2009, une conférence au sommet aura lieu à La Haye sur l'avenir de l'Afghanistan. Oxfam, en tant qu'organisation humanitaire et de développement engagée depuis près de 20 ans dans la mise en oeuvre de programmes de subsistance en milieu rural et d'appui à des associations locales dans 32 des 34 provinces afghanes, est très inquiète de la situation actuelle en Afghanistan, qui a atteint des niveaux dramatiques. L'opinion internationale admet désormais que la solution aux problèmes que rencontre ce pays n'est pas militaire et les appels en faveur d'un changement de stratégie de la communauté internationale se multiplient. Toutefois, la détérioration rapide de la situation en Afghanistan a conduit à privilégier des remèdes urgents aux dépens d'efforts globaux et durables.

Développement et stabilité ne sont possibles qu'au prix d'une action résolue et coordonnée donnant la priorité aux Afghans. C'est d'autant plus crucial qu'il en va de la vie, des moyens de subsistance de millions d'Afghans, ainsi que de la stabilité du pays et de toute la région dans le futur.

En 2008, les conditions de sécurité ont atteint les pires niveaux depuis 2001 et les attaques d'insurgés ont augmenté de 50 % par rapport à 2007. L'insécurité s'est étendue à des zones autrefois stables, et fait obstacle aux activités de développement et humanitaires du gouvernement afghan et des organisations humanitaires. Les attaques subies par les travailleurs humanitaires se multiplient et les Nations unies n'ont pas accès à une moitié du pays.

Le nombre de victimes civiles, causées par toutes les parties en conflit, ne cessent d'augmenter avec plus de 2 100 tués en 2008. 800 d'entre eux sont tombés lors d'opérations des forces internationales et gouvernementales afghanes, alors qu'il n'existe toujours pas de mécanisme uniforme ni systématique d'investigation sur les incidents, reconnaissant le mal infligé et apportant réparation aux familles.

L'incapacité de protéger les civils afghans a fait monter la colère et le ressentiment envers les forces militaires. L'absence d'une stratégie globale de reconstruction couplée à l'incapacité de faire régner l'ordre et la loi et de fournir les services sociaux de base dans la plupart des régions a érodé davantage le soutien au gouvernement et à la présence internationale dans son ensemble.

De nombreux Afghans vivent dans les pires conditions humanitaires jamais connues en vingt ans. Après trente ans de guerre et de soulèvements, près d'un tiers de la population afghane – quelque 8,5 millions de personnes – souffre de sous-alimentation chronique.

La santé de plus d'un million de jeunes enfants et de 500 000 femmes est gravement menacée par la malnutrition – et en 2009, on craint de nouvelles pénuries de denrées alimentaires qui risquent d'affecter la santé publique. Les causes de malnutrition en Afghanistan sont diverses et variées mais peuvent notamment être expliquées par la faiblesse des ressources économiques, l'instabilité et l'insécurité politiques persistantes, un manque d'intérêt pour les services essentiels et l'absence d'investissements pour le développement rural comme l'agriculture et les activités commerciales qui lui sont liées.

L'efficacité de l'aide étrangère s'est certes améliorée mais une part importante manque de coordination, est gaspillée ou a un impact limité au niveau local. Dans ce cadre, des sommes importantes sont reversées à des sociétés lucratives privées ou paient les salaires de consultants expatriés. L'assistance est trop centralisée sans répartition homogène à travers le pays, et une part disproportionnée est allouée aux provinces du sud où opèrent les forces internationales. Une part trop importante de l'aide est destinée à obtenir des résultats matériels à court terme, sans encourager suffisamment l'appropriation locale, une réduction durable de la pauvreté ou le renforcement des capacités à plus long terme.

L'usage généralisé d'acteurs militaires et d'entreprises pour mettre en œuvre les programmes d'assistance contribue à rendre floue la distinction entre forces de sécurité et organisations humanitaires. Ceci a ébranlé la perception d'indépendance des organisations non gouvernementales (ONG), accru le risque pour les travailleurs humanitaires et réduit l'accès humanitaire en Afghanistan et à son voisin, le Pakistan.

Sur la base de notre expérience et de celle de nos partenaires, Oxfam a élaboré des propositions pour aider à changer le cours des événements en Afghanistan. Nous pensons que si elles sont adoptées à temps, avec la volonté politique et les ressources nécessaires, ces mesures peuvent contribuer à la sécurité et au développement durable.

Nous pensons que les gouvernements participant à la Conférence doivent donner la priorité aux civils afghans en œuvrant à :

La protection des civils

(1) Les frappes aériennes, responsables de 72 % de morts de civils de plus en 2008 qu'en 2007, doivent être exercées avec beaucoup plus de prudence et de maîtrise. Les forces afghanes et internationales doivent prendre toutes les mesures possibles pour limiter le nombre de victimes civiles et la destruction de leurs biens, y compris par un contrôle rigoureux des informations, et doivent s'assurer que les perquisitions sont menées en ayant recours à un usage de la force proportionné et dans le respect des droits de l'homme et des valeurs traditionnelles.

(2) Le suivi et les enquêtes sur les abus des forces militaires ne sont pas adaptés, la responsabilité juridique et financière est limitée et la compensation ni appropriée ni systématique. Les forces militaires internationales doivent instituer des mesures visant à plus de transparence vis-à-vis de leurs obligations et de leurs engagements envers le peuple afghan ainsi que des normes de conduite. Les forces internationales doivent établir un mécanisme uniforme et systématique d'enquête du préjudice causé aux civils, afin d'y apporter une explication, une reconnaissance voire des excuses et enfin une approche simplifiée, cohérente et juste de compensation ou de règlements *ex gratia*.

À court terme, il est essentiel que l'ensemble du personnel militaire et civil des Equipes de Reconstruction Provinciale (ERP / *Provincial Reconstruction Teams*) prenne des mesures visant à assurer la parfaite conformité avec les Directives Civiles et Militaires récemment convenues pour l'Afghanistan.

(3) Il faut mettre au point une stratégie de transition des ERP, focalisant leurs activités sur la promotion de la sécurité et la réforme du secteur de la sécurité tout en réorientant progressivement une plus grande part des fonds internationaux vers les institutions civiles. C'est seulement par le biais des institutions, organisations et communautés civiles afghanes que le développement durable sera possible sur place.

Une assistance efficace

(1) Les grands bailleurs de fonds doivent être remerciés pour leur soutien de longue date à l'Afghanistan mais ce soutien doit permettre d'obtenir plus de résultats sur le terrain. Les bailleurs de fonds doivent améliorer l'efficacité de l'aide en encourageant l'appropriation locale, en garantissant une approche basée sur les besoins réels, en ayant moins recours aux entreprises privées pour la distribution de l'aide, en améliorant la coordination et en évitant les disparités géographiques.

(2) La corruption ébranle la confiance du public dans le gouvernement afghan et nuit à son efficacité. La communauté internationale devrait faire pression sur le gouvernement afghan pour qu'il fasse preuve de plus de transparence, accroisse son suivi financier et prenne des actions concrètes contre la corruption généralisée. Ces mesures sont urgentes pour débarrasser les plus hautes instances de responsables incompetents ou inefficaces.

Améliorer la réponse humanitaire

(1) La situation humanitaire actuelle est inquiétante, alors que la santé et l'existence de millions d'Afghans sont menacées. Pourtant, la réponse jusqu'ici est lente, fragmentée et insuffisante. Il y a besoin de davantage de ressources, d'une meilleure coordination entre le gouvernement, les Nations Unies et les ONG, d'améliorer les capacités d'évaluation et de planification, ainsi que d'un meilleur ciblage des bénéficiaires en fonction des besoins.

En janvier 2009, un plan d'action humanitaire et multisectoriel de 600 millions de dollars a été lancé, dont la moitié est dédiée à la sécurité alimentaire ; or, à ce jour, seuls 41 % sont financés et de nombreux secteurs clés comme la santé et l'éducation reçoivent moins de 5 % des fonds. Les donateurs doivent engager au plus vite les sommes suffisantes pour tous les secteurs du plan d'action humanitaire en vue d'une réponse adaptée. En outre, la communauté internationale doit garantir l'expansion du bureau des Nations unies pour la Coordination de l'Aide humanitaire, récemment remis en place, pour permettre aux Nations unies de coordonner et d'assurer le suivi de la réponse humanitaire. Tous les pays de la zone doivent jouer un rôle actif et constructif dans le règlement des défis humanitaire de l'Afghanistan ainsi que du Nord-Ouest du Pakistan.

(2) Alors que la plupart des Afghans dépendent en grande partie de l'agriculture pour nourrir leur famille ou avoir un revenu, ce secteur ne reçoit qu'une infime fraction des fonds internationaux. La capacité du gouvernement afghan à répondre à l'insécurité alimentaire et aux autres crises humanitaires est extrêmement limitée ; par conséquent, il reste dépendant des efforts de la communauté internationale. Davantage de mesures efficaces sont nécessaires afin

d'améliorer la sécurité alimentaire à court et à long terme, réduire la vulnérabilité à d'éventuelles catastrophes futures et fournir des alternatives légitimes et viables à la culture du pavot, utilisé pour la fabrication d'opium.

Priorité à la construction de la paix et à la relance du processus de paix

(1) Le renforcement de la paix est absent de la Stratégie nationale de Développement de l'Afghanistan. Par ailleurs, le plan d'action du gouvernement afghan pour la Paix, la Justice et la Réconciliation a fait peu de progrès. La communauté internationale doit mettre son soutien politique et financier au profit d'un processus de paix efficace et inclusif, tant au niveau national que local. Il est urgent d'élaborer une stratégie nationale de consolidation de la paix et de résolution des conflits au niveau local : les progrès réalisés par les dirigeants au niveau national pourront perdurer qu'avec le soutien du peuple afghan et sur la base d'une sécurité au niveau local.

(2) Un processus de paix au niveau régional doit être établi avec l'appui des Nations unies et de la communauté internationale. Ce processus doit impliquer l'ensemble des pays concernés et chercher à résoudre leurs principaux problèmes d'ordre politique, sécuritaire et économique. Enfin, il doit s'efforcer de régler les conflits régionaux, de traiter les causes sous-jacentes de l'insécurité et d'obtenir un soutien régional pour l'Afghanistan en matière de sécurité, d'indépendance politique, d'intégrité territoriale et de développement économique.

Dans le Pacte pour l'Afghanistan de 2006, la communauté internationale et le gouvernement afghan « ont décidé de passer outre l'héritage du conflit en Afghanistan en établissant les conditions propices à la croissance et au développement économique durable, en renforçant les institutions de l'Etat et la société civile ... en reconstruisant les capacités et les infrastructures, en réduisant la pauvreté et en répondant aux besoins essentiels des civils. »

Cet engagement ne doit pas être oublié. La communauté internationale doit renforcer et tenir ses promesses de reconstruire l'Afghanistan, ce qui requiert une stratégie réellement globale et durable, une *authentique* volonté politique ainsi que des ressources importantes.