

EMBARGO SUR LES MEDIA : 3 avril 2009

# Prisonniers de la guerre

## Les civils et la stratégie internationale de sécurité en Afghanistan



Rapport d'information de onze ONG opérant en Afghanistan en préparation du  
Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement de l'OTAN, les 3 et 4 avril 2009

actionaid

Afghanaid



christian  
aid

Cordaid

DACAAR



MARIE STOPES  
INTERNATIONAL

Oxfam

Save the Children

World Vision

## Table des matières

Introduction.....	3
ONG signataires.....	3
Résumé .....	5
1 Protection des civils.....	9
3 Compensation et règlements <i>ex gratia</i> .....	12
4 Équipes de reconstruction provinciale.....	14
5 Coordination civilo-militaire .....	18
6 Renforcement et défense des communautés et des tribus.....	19
7 Une stratégie globale.....	25

**Photo de couverture :** Alixandra Fazzina, 2008

**Auteur :** <sup>1</sup> Matt Waldman, Responsable de la Politique, Oxfam International, Afghanistan

## **Introduction**

Ce rapport préconise des recommandations pour changer la stratégie de sécurité de la communauté internationale en vue de réduire les préjudices causés aux civils afghans ainsi que les obstacles au développement et aux missions humanitaires qui existent à l'heure actuelle en Afghanistan.

En tant qu'organisations humanitaires indépendantes adhérant aux principes humanitaires, les onze ONG signataires de ce rapport ne prétendent aucunement commenter l'efficacité des stratégies de sécurité adoptées par l'une ou l'autre des parties au conflit en Afghanistan.

Ce rapport ne prétend pas non plus traiter toutes les dimensions du conflit actuel, mais se penche en particulier sur les questions concernant les stratégies de sécurité et les forces militaires internationales (FMI) dans la mesure où elles affectent les civils afghans. Il aborde ainsi les questions pertinentes pour les hauts responsables des pays contributeurs de troupes, à l'attention desquels ces recommandations sont adressées en priorité. Le document s'adresse en particulier aux politiciens, aux décideurs et aux hauts responsables militaires participant au sommet des chefs d'États et de gouvernement de l'OTAN qui se tiendra 3 et 4 avril en France et en Allemagne.

L'OTAN ayant le commandement de la Force internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS), qui a le principal mandat international pour la sécurité en Afghanistan, les politiques adoptées par l'alliance ont de fortes répercussions sur la sécurité et le bien-être des civils afghans. Les conditions sécuritaires en Afghanistan se détériorant régulièrement et ayant de graves implications pour les missions de développement et de reconstruction, nous appelons l'OTAN et ses États membres à adopter les mesures préconisées dans ce rapport. La communauté internationale dans son ensemble et le Gouvernement afghan se doivent également de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de ces recommandations.

Les recommandations cherchent à refléter les recherches et l'analyse des organisations et experts qui font autorité sur l'Afghanistan. Elles sont le résultat de la longue expérience des ONG signataires en Afghanistan ainsi que d'autres ONG qui opèrent dans tout le pays en collaboration avec de nombreuses organisations partenaires afghanes.

## **ONG signataires**

**ActionAid**

**Afghanaid**

**CARE**

**Christian Aid**

**Cordaid**

**DACAAR**

**International Rescue Committee**

**Marie Stopes International**

**Oxfam International**

**Save the Children UK**

**World Vision**

# Résumé

## 1 Protection des civils

L'intensification et l'extension du conflit en Afghanistan affecte de plus en plus de civils. En 2008, on a dénombré plus de 2 100 victimes civiles, dont 55 % du fait des milices. En dépit des mesures pour réduire ce chiffre, les forces militaires internationales (FMI) ont tué 552 civils lors des frappes aériennes en 2008, soit 72 % de plus qu'en 2007. Les FMI ont également mené ou soutenu des raids et des opérations de recherches, faisant pour la plupart un usage excessif de la force et causant de nombreux morts et blessés. Des dégradations de biens, des vols et des violences envers les femmes ont également été constatés. Une telle conduite, en plus de soulever la colère et la défiance envers les troupes étrangères, érode le soutien du peuple en faveur de la présence internationale dans le pays. En outre, de nombreux prisonniers des forces afghanes et américaines sont détenus de façon prolongée sans motif ni procès et on soupçonne des actes de mauvais traitements et de torture.

La protection sociale et l'accès aux services essentiels pâtissent également de l'extension du conflit, notamment à cause des déplacements de population massifs et des graves perturbations qui touchent la santé et l'éducation. Or, ces éléments ne sont pas correctement pris en compte dans les stratégies internationales de sécurité. Les accroissements de troupes et d'opérations militaires prévus pour 2009 devraient entraîner davantage de déplacements, de détérioration des services publics et de difficultés pour les organisations humanitaires à atteindre les civils nécessitant protection et assistance.

**Recommandations** : Des mesures beaucoup plus significatives doivent être prises afin de réduire les préjudices faits aux civils et la dégradation de leurs biens ; les règles régissant l'escalade dans l'utilisation de la force et l'exécution des frappes aériennes devraient être durcies ; les informations militaires devraient faire l'objet d'un contrôle accru et de contre-vérifications plus rigoureuses ; les règles régissant les raids nocturnes devraient être clarifiées et assorties, autant que possible, d'opérations régulières d'application de la loi ; de nouvelles mesures strictes doivent être prises afin de s'assurer que les forces spéciales opèrent dans la légalité et font l'objet de contrôles rigoureux ; enfin les commandants présents sur le terrain devraient prendre de nouvelles mesures pour veiller à ce que tous les soldats connaissent et respectent la culture, la religion et les coutumes afghanes. Les FMI doivent intensifier la coopération avec le Gouvernement afghan afin que cessent les abus des Forces de Sécurité nationale afghanes (FSNA) à l'encontre des civils. Les FMI et les forces afghanes doivent garantir que les détenus ne sont ni torturés ni maltraités de quelque autre manière que ce soit et qu'ils ont droit à un procès, conformément au Droit international, ainsi qu'un meilleur accès aux lieux de détention pour les agences de veille. Les FIAS et le ministère américain de la Défense doivent tous deux nommer un haut responsable chargé de réduire les victimes civiles et d'assurer le strict respect du Droit international humanitaire.

Dans toutes leurs opérations, politiques et stratégiques, les FMI doivent donner la priorité à la protection des civils, notamment des groupes vulnérables comme les femmes et les enfants ; elles doivent également coopérer avec le Gouvernement afghan pour veiller à ce que les missions des soldats et de la police internationale et afghane respectent les dispositions des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui portent respectivement sur les femmes, la paix et la sécurité ainsi que sur les violences sexuelles en temps de guerre. Les FMI doivent également chercher à garantir que leurs missions n'entravent pas l'accès aux organisations humanitaires, n'entraînent pas de déplacements forcés ni n'entravent la liberté de mouvement et le droit au retour des réfugiés afghans.

## 2 Transparence et responsabilités

Concernant les nombreux incidents impliquant des décès, des blessures ou des dégâts causés par les forces pro-gouvernementales, la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public sont insuffisantes. Bien qu'une cellule de recherche des victimes civiles ait été créée par la FIAS et l'opération « liberté immuable » (Operation Enduring Freedom, OEF), il n'existe toujours pas de dispositif complet visant à rechercher les informations relatives au statut de l'enquête, aux sanctions disciplinaires et aux poursuites et de les communiquer aux personnes concernées.

**Recommandations** : La cellule de recherche des victimes civiles de la FIAS-OEF devrait assurer une communication rapide avec les civils concernés et, si possible, avec le grand public, concernant l'identité des unités militaires impliquées dans les incidents incriminés, le statut et les résultats de ses enquêtes ainsi que toute action nationale disciplinaire ou judiciaire en découlant ; en outre, une unité comparable des FSNA devrait être créée. Pour plus de crédibilité, la cellule de recherche devrait également s'assurer

que des civils qualifiés et indépendants aient accès à ses activités. Il faudrait procéder à la révision de Directive tactique émise le 30 décembre 2008 par le Commandant en chef de la FIAS / armée américaine en Afghanistan (l'USFOR-A<sup>2</sup>) afin d'inclure des engagements clairs en vue d'une plus grande transparence et contrôlabilité en matière de procédure et de résultats d'enquêtes.

### **3. Compensation et règlements *ex gratia***

À l'heure actuelle, il n'existe aucun système unifié et systématique d'indemnisation des civils pour les pertes ou dégâts causés par les opérations militaires ; les procédures sont opaques, *ad hoc* et varient d'une nation à l'autre. De nombreux Afghans ignorent les procédures par lesquelles ils peuvent obtenir des compensations ou des paiements versés au titre de dommages et intérêts, font face à des obstacles pour s'adresser au militaire ou haut responsable approprié, ou encore pour identifier l'unité militaire responsable et dans certains cas, les procédures d'homologation et de vérification sont particulièrement lourdes et longues. Enfin, la nationalité des troupes concernées influence les perspectives réelles de compensation ou de règlement de dommages-intérêts et le cas échéant, le montant de la somme allouée. Le programme d'assistance aux civils du gouvernement américain est important mais lent, tandis que le programme du Gouvernement afghan est administrativement incohérent et ralenti par la corruption.

**Recommandations** : La FIAS et l'OEF devraient créer un mécanisme uniforme garantissant une approche résolue, cohérente et juste en matière de compensation ou de règlements de dommages et intérêts dans tout l'Afghanistan. Ils doivent notamment : assurer la coordination et la liaison entre l'ensemble des unités des FMI/FSNA et la cellule de recherche des victimes civiles ; assurer une procédure de réclamations accessible et comprise par tous ; élaborer des règles claires, cohérentes sur les conditions d'indemnisation ; garantir des indemnités suffisantes et proportionnelles au préjudice subi ; enfin, tenir des archives complètes. À défaut d'un tel mécanisme, les FMI devraient harmoniser leurs procédures d'indemnisation et de règlements de dommages et intérêts pour remplir ces objectifs. Les mécanismes d'indemnisation et de règlements de dommages et intérêts du Gouvernement afghan devraient être réformés pour assurer plus de transparence et de cohérence ainsi qu'une meilleure harmonisation avec les mécanismes des FMI. L'ensemble des unités, autant que possible, devraient avoir un rôle proactif dans l'établissement des pertes, accepter leurs responsabilités, fournir des explications et des excuses et encourager le processus de demande d'indemnisation. En outre, un programme de formation sur les bonnes pratiques relatives aux indemnisations et règlements *ex gratia* devrait être mis en place, afin d'assurer plus d'harmonisation et de cohérence globale.

### **4 Équipes de reconstruction provinciale (Provincial Reconstruction Teams, PRT)**

Bien que les PRT aient un mandat provisoire pour assurer la sécurité et la stabilisation, elles ont entrepris un vaste programme d'assistance, comprenant des projets d'infrastructure et un soutien *in extremis*. Cependant, lorsque les conditions de sécurité, entre autres, permettront aux acteurs spécialisés du développement civil d'opérer, les militaires ne devraient pas intervenir dans des missions de développement ou humanitaires. L'engagement des PRT dans des missions de développement n'est ni efficace ni durable, et ce pour les raisons suivantes : (1) placées sous commandement militaire, les PRT sont par nature inadaptées pour promouvoir le développement. (2) Compte tenu des particularités culturelles et sociales de l'Afghanistan et de la méfiance envers les forces internationales, les institutions militaires occidentales sont incapables de susciter suffisamment d'engagement au niveau local pour parvenir à un développement efficace sur le long terme. (3) Les PRT détournent l'argent des processus et des institutions de développement des civils afghans, dont les faiblesses finissent par prolonger la présence militaire (les financements disponibles pour les commandants des PRT américaines sont supérieurs au budget national afghan pour la santé et de l'éducation). (4) En tant qu'institutions variables et par essence non pérennes, les PRT sont un obstacle à la création d'un cadre de développement national cohérent et logique, et peuvent être à l'origine de fortes disparités géographiques dans la répartition de l'aide. (5) L'approche des PRT en matière d'assistance, basée sur la doctrine de la contre-insurrection, est non seulement en contradiction avec les principes essentiels de développement, mais elle se révèle également peu susceptible d'atteindre ses objectifs déclarés de sécurité, dans la mesure où elle est souvent inefficace et non durable.

**Recommandations** : Bien qu'opposés à l'engagement militaire des PRT dans les missions de développement pour les raisons exposées ci-dessus, nous constatons cependant l'ampleur de leur engagement actuel dans le secteur du développement et estimons que les PRT devraient améliorer la qualité, l'impact et la pertinence de leur assistance, le partage d'informations et l'alignement avec les

priorités nationales et locales, et développer une approche nationale plus cohérente et viable. Ainsi que le recommande le bureau du Gouvernement américain spécialisé sur la question de la responsabilité (Government Accountability Office), les PRT devraient également se soumettre à de plus importants contrôles, suivis et évaluations, y compris concernant la viabilité et l'impact de leurs interventions. Une stratégie de transition et un plan d'action pour les PRT à moyen et à long terme devrait être mis en place afin de fixer les conditions et les modalités d'une réorientation progressive de l'assistance à la promotion de la sécurité et d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS), et de rediriger graduellement une plus grande part des fonds internationaux vers les institutions civiles. La Mission d'Assistance des Nations unies en Afghanistan (l'UNAMA) devrait étendre ses capacités provinciales et remplir son mandat de coordination, de soutien et d'amélioration de l'effort international au niveau local qu'elle a reçu du Conseil de Sécurité de l'ONU, et qui devrait être complété par l'élargissement coordonné et progressif des responsabilités du Gouvernement afghan. Une évaluation nationale complète de la configuration géographique de l'assistance devrait être mise en place, de sorte que les bailleurs de fonds puissent réduire les disparités et assurer des niveaux d'aide correspondant le plus possible aux besoins.

## 5 Coordination civilo-militaire

En 2008 une Directive civilo-militaire pour l'Afghanistan a été adoptée par le Commandant en chef de la FIAS, les ONG et les Nations unies. Cette Directive cherche avant tout à préserver la distinction entre civils et militaires, une condition *sine qua non* pour assurer la sécurité des acteurs humanitaires et leur aptitude à prêter assistance aux personnes qui en ont besoin. Or, cette distinction est de plus en plus floue, ce qui est en partie dû au comportement des FMI. Ne respectant pas cette Directive, certains acteurs militaires s'engagent dans des missions de secours visant la protection des forces ; de plus, l'utilisation continue de véhicules blancs non marqués, qui sont par convention utilisés par les Nations unies et les organisations humanitaires, empêche certains contingents de la FIAS, comme les Etats-Unis et la France, de s'identifier en tant que combattants. L'extension des activités des PRT et le recours à des prestataires extrêmement protégés pour la mise en œuvre des projets de reconstruction ont également contribué à estomper la distinction entre civils et militaires. Enfin, ces pratiques ont contribué à diminuer l'image d'indépendance des ONG, ce qui augmente le risque pour les travailleurs humanitaires et réduit les zones où les ONG peuvent opérer en toute sécurité. Actuellement, les organisations humanitaires sont incapables d'accéder à plus d'un tiers du pays, privant d'assistance une importante partie de la population, et soulignant ainsi que d'avantage d'efforts doivent être faits afin de préserver la distinction entre civils et militaires. « L'approche intégrée » du développement et de la stabilisation, telle que promue par l'UNAMA et la FIAS, pourrait augmenter les risques pour l'indépendance et la sécurité des ONG. De plus, il est regrettable que l'ONU n'ait toujours pas rempli son importante mission de formation sur la Directive civilo-militaire en l'Afghanistan.

**Recommandations** : Les FMI doivent s'assurer que tous les soldats connaissent, sont formés à et respectent la Directive civilo-militaire pour l'Afghanistan. Les Nations unies doivent assurer une application généralisée de la formation sur les directives, la charte humanitaire et les normes minimales en cas de catastrophe du projet Sphère et parallèlement, la mise en place d'un programme de sensibilisation. Le système actuel de suivi des violations de la Directive et de garantie de mesures correctives est insuffisant et devrait être approfondi ; l'ensemble des FMI devrait s'assurer que toutes les infractions actuelles à la Directive à l'encontre desquelles aucune mesure n'a été prise, comme l'emploi de véhicules blancs, soient traitées d'urgence. L'élaboration d'une stratégie de transition des PRT, comme souligné ci-avant, est également essentielle pour conserver la distinction entre civils et militaires. Une intégration globale plus étroite des éléments militaires et civils destinée à garantir la stabilité en Afghanistan est un processus politique et ne doit pas être confondue avec la coordination entre civils et militaires à des fins humanitaires.

## 6 Renforcement et défense des communautés et des tribus

Le Programme afghan d'Assistance sociale (ASOP) permet au Gouvernement de créer des conseils de districts dont le but est de construire un soutien local, d'améliorer les communications et de réunir des informations sur les activités militantes. Ce programme est susceptible d'échouer, voire d'exacerber les conditions sécuritaires locales pour plusieurs raisons détaillées ci-après. (1) Le rôle du gouvernement dans la création des conseils et la rémunération de leurs membres risquent d'ébranler la légitimité des conseils en tant que corps représentatifs et de développer le patronage. (2) Des milices ou des groupes criminels pourraient prendre le contrôle des conseils et l'absence de résultats pourrait ne faire qu'*accroître* la déception envers le Gouvernement. (3) Tous les quatre jours en moyenne, trois Afghans sont sommairement exécutés en raison de leurs liens avec le gouvernement ou avec les forces

internationales : lorsque les milices apprendront le rôle politique et sécuritaire des conseils (si ce n'est pas déjà le cas), il y a de forts risques pour qu'elles s'en prennent à eux ; la stabilité au niveau local pourrait également être menacée si les conseils sont déséquilibrés sur le plan ethnique, tribal ou autre, ou perçus comme défiant l'autorité des *shuras* et *jirgas* existants. (4) Étant donné son coût global important, le programme n'est pas viable financièrement et les conseils ne le sont guère plus au plan politique dans la mesure où les élections de districts se tiendront l'an prochain. (5) Les conseils constituent encore un autre projet *ad hoc* à court terme en dehors de la constitution afghane, sans lien évident avec les autres institutions d'État.

La Force de Protection publique afghane (FPPA) est un programme gouvernemental afghan, financé par les États-Unis et actuellement à l'essai dans la province de Wardak ; il a pour but de créer une force composée d'hommes locaux ayant un rôle de maintien de l'ordre et éventuellement de contre-insurrection au niveau local. Ils seront formés en moins d'un mois et ne disposeront pas de pouvoir d'arrestation, mais ils seront équipés d'armes et de véhicules. Cette initiative, qui a fait l'objet de critiques par de nombreux experts sur l'Afghanistan, est très inquiétante pour les raisons suivantes. (1) Formés dans l'urgence, et sous un dispositif de commandement et de contrôle faible, les risques d'abus de pouvoir et de violations des Droits de l'Homme sont considérables, comme l'a démontré l'échec de l'initiative de Police auxiliaire nationale afghane (PANA), et des initiatives de défense communautaires dans d'autres pays, comme la Colombie et le Guatemala. (2) Ces forces risquent d'être infiltrées, cooptées ou corrompues par des milices, des seigneurs de guerre ou des groupes criminels, et pourraient contribuer à l'augmentation de la criminalité. De nombreuses structures tribales en Afghanistan ont été endommagées, défigurées ou détruites par des décennies de conflit et de soulèvements sociaux. Les dynamiques du pouvoir sont complexes, souvent combinées à des rivalités et des conflits locaux. Ainsi les mesures pour conférer des pouvoirs à certains groupes pourraient facilement ébranler la stabilité locale. (3) L'initiative risque d'inverser le long et coûteux processus (150 millions de dollars) de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), et le démantèlement des groupes armés illégaux (DGAI), alimentant alors le réarmement et la prolifération des armes. (4) La FPPA est également incohérente et potentiellement en contradiction avec les efforts réalisés pour mettre en place des forces de sécurité de qualité fiables et efficaces.

**Recommandations :** Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'ASOP devrait être suspendu et soumis à un examen complet ; la FPPA devrait quant à elle être dissoute. Ces deux initiatives détournent les efforts de la réforme du secteur de la sécurité et des mesures visant à améliorer la gouvernance, nécessaires de toute urgence. Les bailleurs de fonds et le Gouvernement afghan devraient en particulier : (1) Intensifier la réforme de l'administration publique, notamment au niveau local, en s'attachant à déceler la corruption, promouvoir la transparence et améliorer la surveillance financière. (2) Redoubler d'efforts pour consolider la capacité, la contrôlabilité et l'efficacité des départements provinciaux des ministères de tutelle. (3) Allouer plus de ressources politiques, financières et techniques pour le développement d'une force de police nationale afghane professionnelle, efficace et autonome au plan opérationnel, comprenant : une surveillance et un suivi solides et durables, une réforme stricte de la rémunération, de la hiérarchie et des nominations ainsi qu'une augmentation de 60 % du nombre de maîtres formateurs de la police internationaux, soit 2 200 postes. Ces mesures doivent être complétées pour raviver et renforcer le processus de DGAI. (4) Soutenir le développement d'une stratégie de société civile pour créer des capacités au sein des autorités centrales en matière de gouvernance et de justice locales – les *shuras* et *jirgas* communales et tribales – pour gérer les affaires locales, régler les conflits et promouvoir la stabilité.

## 7 Une stratégie globale

Dans les années qui ont suivi 2001, les objectifs de consolidation de l'État ont été mis de côté, tant en termes d'attention politique que de ressources internationales et il y a aujourd'hui un consensus pour affirmer que les solutions purement militaires ne peuvent pas apporter paix et stabilité en Afghanistan. Or, jusqu'à présent, la communauté internationale s'est focalisée sur le déploiement de plus de troupes, les nombreuses autres interventions entreprises ou envisagées ayant toutes une forte dimension militaire, à l'image des initiatives de défense communautaire, de l'extension des PRT ou de la sur-militarisation de l'aide.

**Recommandations :** Une stratégie réellement globale est essentielle pour la reconstruction et la stabilisation de l'Afghanistan à long terme. Cependant, l'OTAN et les autres acteurs militaires internationaux devraient reconnaître les limites des activités qui sont adaptées et légitimes pour leurs engagements. Les militaires doivent s'occuper d'assurer la sécurité, tandis que les acteurs civils doivent établir et appliquer des politiques répondant aux nombreux défis auxquels le pays fait actuellement face en matière de reconstruction, de développement et d'aide humanitaire.

Cette nouvelle stratégie doit prévoir, entre autres : un renforcement du soutien au développement rural, grâce à une approche basée sur les droits ; une réponse plus efficace à la situation humanitaire, passant par une plus grande coopération régionale ; l'extension du personnel de l'ONU, qui doit se déployer dans tout le pays, avec le plus grand accès possible à ceux qui en ont besoin. La réponse aux besoins humanitaires doit être coordonnée entre de multiples acteurs, mais séparée des acteurs militaires en vue de préserver l'impartialité, l'indépendance et la neutralité de la réponse.

Les bailleurs de fonds doivent également prendre de nouvelles mesures visant à améliorer l'efficacité de l'aide, grâce à une transparence totale et à la création d'un puissant mécanisme de coordination et le suivi de leurs dons. Leur soutien aux grandes réformes de gouvernance est également nécessaire afin d'éradiquer la corruption, y compris aux plus hauts niveaux, pour obtenir un Gouvernement afghan transparent et capable de faire face à ses responsabilités.

La communauté internationale doit reconnaître que l'approche internationale actuelle en Afghanistan manque de clarté et de cohérence et régler les objectifs de gouvernance et de stabilisation, notamment dans la poursuite d'un développement de fait crucial. Pour y parvenir, cette stratégie globale nécessite un engagement international important, coordonné et durable, tant en termes de ressources que de volonté politique, dans un cadre global avec des objectifs clairs.

# 1 Protection des civils

En 2008, les conditions sécuritaires en Afghanistan ont atteint leurs pires niveaux depuis 2001 et le nombre total d'attaques d'insurgés a doublé par rapport à 2007.<sup>3</sup> Le conflit s'est intensifié et s'est étendu du sud et sud-est, dans des zones qui avaient été relativement stables, y compris dans les provinces proches de Kaboul ainsi que dans le nord et l'ouest du pays. Peu à peu, les civils ont été pris dans l'étau du conflit.

Les victimes civiles, causées par toutes les parties en conflit, ne cessent d'augmenter. Selon les Nations unies, 2 100 civils ont trouvé la mort dans le conflit armé en 2008, une augmentation de 30 % par rapport à 2007.<sup>4</sup> La plupart de ces victimes civiles sont tombées sous les balles de groupes de milices, dont la tactique est souvent la mise en danger délibérée et en connaissance de cause des civils, et on constate que la part de toutes les victimes attribuable aux insurgés est passée d'environ 45 % en 2007 à 55 % en 2008.

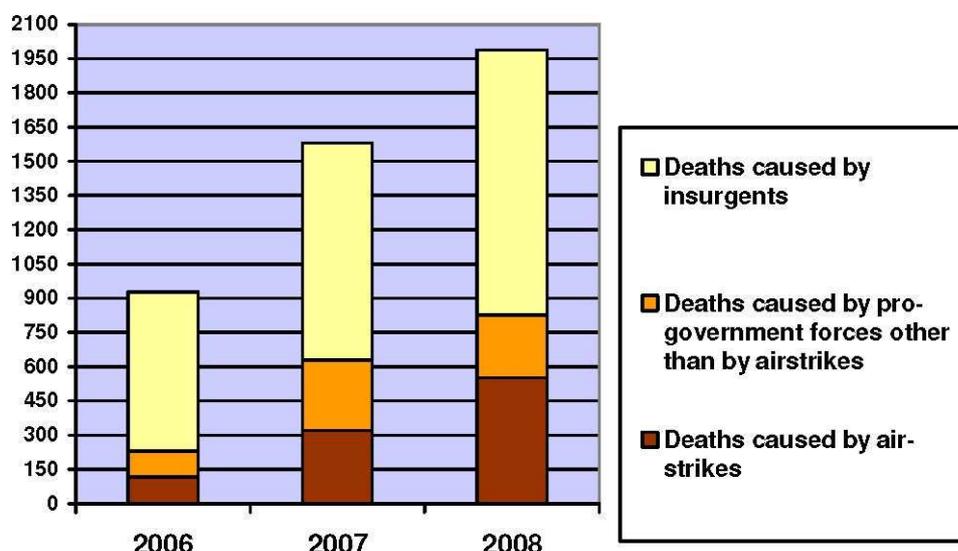
En 2008, d'importants efforts ont été réalisés par les forces progouvernementales, notamment les forces militaires internationales (FMI), pour réduire le nombre de victimes civiles. Cependant, dans l'absolu, le nombre de civils morts sous les balles des forces progouvernementales a augmenté de 31 % pour atteindre 828 tués, ce qui provoque un ressentiment général et ébranle le soutien en faveur de la présence internationale en Afghanistan.

L'analyse indépendante de la cellule de recherche des civils du groupement FIAS-OEF laisse penser que les décès de civils causés par les FMI sont à 60 % attribuables aux forces dirigées par les Américains servant dans l'OEF, ce qui pourrait être une conséquence de leur déploiement dans des zones moins sécurisées du pays.

L'un des soucis majeurs est le recours disproportionné de l'armée aux frappes aériennes, à l'origine des deux tiers des victimes des forces progouvernementales : en 2008, les frappes aériennes ont fait 552 victimes civiles, ce qui représente une hausse inquiétante de 72 % par rapport à 2007 (voir tableau 1 ci-dessous). On constate qu'en 2008, le nombre de munitions aériennes livrées par les forces internationales a augmentée d'environ 40 %.

**Tableau 1 : victimes civiles tuées par les insurgés et les forces progouvernementales de 2006 à 2008**<sup>9</sup>

(victimes des insurgés en jaune clair, victimes des forces pro-gouvernementales autres que par frappes aériennes en orange, victimes des frappes aériennes en brun rouge)



Les civils ont également été victimes d'abus lors des raids des forces progouvernementales, notamment des raids nocturnes, presque toujours par ou avec les FMI. Un grand nombre de ces raids ont employé une force excessive, à l'origine, entre autres, de pertes humaines, de blessures, de dégâts matériels et de vols<sup>10</sup>, mais aussi de violences faites à l'égard des femmes<sup>11</sup>. Nous nous inquiétons en particulier des missions des unités spéciales des forces internationales et afghanes ou des organisations étrangères chargées de la sécurité du gouvernement, qui semblent responsables d'un grand nombre de raids impliquant des abus à l'encontre des civils, et qui n'ont que très peu de compte à rendre.

Les pratiques de détention sont une autre source de préoccupation. Les nombreux individus prisonniers des armées afghane et américaine sont détenus pendant de longues périodes sans motif ni procès, et il y a des soupçons de mauvais traitements et de torture<sup>12</sup>. L'armée américaine détient toujours 600 prisonniers sur la base aérienne de Bagram, à proximité de Kaboul ; ces hommes n'ont droit ni un avocat ni à un procès devant un tribunal dûment constitué<sup>13</sup>.

La protection sociale et l'accès aux services de base font également face à des obstacles en raison de l'extension du conflit. À l'origine de déplacements massifs, le conflit a en outre gravement perturbé l'accès aux soins, à l'éducation, et autres services publics. L'an passé, quelque 300 attaques de milices et menaces contre des établissements scolaires ont été dénombrées, faisant 66 morts et 64 blessés, des enfants pour la plupart, ce qui a contraint la fermeture de plus de 600 écoles dans le sud et le sud-est et a gravement limité l'accès à l'éducation<sup>14</sup>. Le personnel médical des hôpitaux et des cliniques a subi des attaques répétées, obligeant de nombreux établissements à fermer et privant de soins des centaines de milliers d'Afghans.

Le conflit a également entraîné les déplacements de nombreux civils, notamment dans le sud et le sud-est du pays, qui ont un accès limité ou nul aux services de base. Or, à ce jour, le suivi de ces déplacements a été insuffisant et l'adéquation de la planification des contingents pour répondre aux besoins humanitaires et de développement est de plus en plus remise en question.

La situation des civils afghans est exacerbée par le fait que les organisations humanitaires aient subi un nombre croissant d'attaques d'insurgés et de menaces, qui ont augmenté de 20 % entre 2007 et 2008, réduisant encore le champ de leurs opérations de développement et humanitaires.

Les augmentations de troupes et d'opérations militaires prévues pour 2009 devraient sans doute générer de nouveaux déplacements, imposer de nouvelles restrictions des services publics et gêner d'avantage les organisations humanitaires pour atteindre les civils nécessitant protection et assistance.<sup>15</sup>

## **Recommandations**

- Les FMI devraient prendre de nouvelles mesures en vue de minimiser les préjudices humains et matériels faits aux civils lors de la conduite de toutes les opérations ; elles doivent en particulier prendre toutes les mesures possibles visant à distinguer les civils des combattants au cours de toutes ces attaques, et faire un usage aussi limité que possible de la force.
- Les règles régissant l'escalade dans l'usage de la force et l'exécution des frappes aériennes devraient être durcies et traduites dans des directives révisées à l'attention des commandants en chef, explicitant les cas pour lesquels il est nécessaire de faire appel à un soutien aérien rapproché.
- Les informations militaires doivent être analysées plus strictement par des contre vérifications afin d'éviter de se fonder sur des informations erronées ou délibérément faussées. Les responsabilités du commandement et les règles de conduite lors des raids nocturnes devraient

être clarifiées et des opérations devraient être mises en œuvre aussi souvent que possible en vue d'une meilleure application de la loi.

- Les forces afghanes et internationales devraient prendre des mesures pour garantir que les prisonniers ne sont soumis à aucune torture, ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, et que leur droit à un procès est respecté, conformément au Droit international. Elles doivent garantir que les organisations civiles de défense des Droits de l'Homme, comme la Commission indépendante afghane des Droits de l'Homme, aient un meilleur accès aux lieux de détention.
- De nouvelles mesures strictes sont nécessaires pour s'assurer que l'ensemble des unités spéciales armées et des organisations étrangères de sécurité pour le Gouvernement opèrent conformément au Droit international et afghan ; qu'elles entrent dans une chaîne de commandement claire et cohérente et sont soumises à une surveillance rigoureuse.
- Les commandants en chef des FMI devraient prendre de nouvelles mesures pour garantir que, dans la conduite de toutes les opérations, les soldats font preuve de connaissance et de respect à l'égard de la culture, de la religion et des coutumes afghanes.
- Au sein de toutes les opérations, politiques et stratégies, les FMI devraient faire la priorité à la protection des civils passer avant toute chose, notamment des groupes vulnérables comme les femmes et les enfants et coopérer avec le Gouvernement afghan pour s'assurer que les missions militaires et policières, tant internationales qu'afghanes, respectent les dispositions des Résolutions 1325 et 1820 du Conseil de Sécurité de l'ONU, qui portent respectivement sur les femmes, la paix et la sécurité sur les violences sexuelles en temps de guerre.
- Les FMI doivent s'assurer que leurs missions ne font pas obstacle à l'accès des organisations humanitaires, n'entraînent pas de déplacements forcés des populations ni ne perturbent la liberté de mouvement et le droit au retour des réfugiés afghans d'une façon digne, volontaire et progressive.
- Les maîtres formateurs et les conseillers internationaux de la FSNA et des FMI menant des opérations conjointes avec la FSNA, devraient étendre et améliorer leurs efforts pour empêcher les abus de la FSNA à l'encontre des civils, y compris les assauts et extorsions commis par la police afghane.
- La FIAS et le ministère américain de la Défense devraient tous deux créer un poste de haut responsable chargé de réduire le nombre des victimes civiles faites par toutes les unités présentes en Afghanistan et veiller au strict respect du Droit humanitaire international.

## 2 Transparence et responsabilités

La Directive tactique sur les victimes civiles émise le 2 septembre 2008 par le Commandant en chef de la FIAS (révisée ensuite le 30 décembre 2008) inclut ce principe essentiel : « la vérité doit primer ». Il n'est malheureusement toujours pas totalement appliqué, et au vu des nombreux témoignages d'incidents (abus des forces progouvernementales), la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public sont trop faibles.

La majorité des familles afghanes dont des membres ont été tués ou blessés, ou dont les biens ont été saccagés ou détruits lors des frappes aériennes ou des raids, ne sont jamais informés des justification, autorisation légale ou informations concernant l'unité militaire responsable. À leurs yeux, ceux qui commettent ces abus peuvent opérer en toute impunité.

Tant la Commission afghane indépendante des Droits de l'Homme que le Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires se sont élevés contre l'opacité des FMI et des Forces de Sécurité nationale afghanes (FSNA). Ils ont souligné de nombreux cas notoires où aucune unité militaire n'est disposée à reconnaître son engagement ou sa responsabilité<sup>16</sup>.

Le Rapporteur a qualifié de totalement insatisfaisant le fait qu'il n'existe aucun système cohérent de recherche concernant le statut ou les résultats de l'enquête, les procédures disciplinaires ou poursuites qui s'ensuivent et leur communication aux personnes concernées - mesures qui sont actuellement entreprises séparément par la nation contributrice de troupes concernée.

La FIAS et l'OEF ont pris une mesure positive en créant une cellule de recherche de victimes civiles destinée à enquêter sur les cas rapportés par les victimes civiles. Cependant, l'arrestation par la police militaire au début du mois de février d'un haut membre la cellule de recherche de victimes civiles des FIAS soupçonné d'avoir révélé des informations sur les victimes civiles, laisse penser que d'importants obstacles limitent la transparence, ce qui est contraire à la directive selon laquelle il faut obéir au principe « la vérité doit primer ».

### Recommandations

La nouvelle cellule de recherche de victimes civiles du groupement FIAS-OEF doit créer un moyen efficace de transmettre aux civils concernés et plus généralement au grand public :

- 1 Les informations sur l'identité de l'unité militaire impliquée ;
  - 2 Le statut et les résultats des enquêtes ;
  - 3 Toute action judiciaire ou disciplinaire au niveau national qui s'ensuit.
- Pour plus de crédibilité, la cellule de recherche devrait également garantir à des civils qualifiés et indépendants l'accès à ses activités.
  - Les FSNA doivent créer une unité de recherche des victimes civiles comparable à celle qui opère avec le soutien du groupement FIAS-OEF et en coordination avec celui-ci, avec des objectifs similaires à ceux identifiés ci-avant.
  - La Directive tactique du 30 décembre 2008 du Commandant en chef de la FIAS et de l'USFOR-UN doit être révisée et inclure des engagements clairs pour plus de transparence et de responsabilité publique concernant autant le processus que les résultats des enquêtes.

### 3 Compensation et règlements *ex gratia*

Il n'existe pas de système unifié ni systématique d'indemnisation des civils pour des dégâts ou des pertes causés par les opérations militaires. Au contraire, les processus d'indemnisation (monétaire ou en nature) et de versements *ex gratia* (dommages et intérêts) sont opaques, *ad hoc*, et varient d'un État à l'autre. Certains États offrent une indemnisation lorsqu'ils disposent d'une preuve d'illégalité ou de négligence, tandis d'autres font des règlements *ex gratia* ou *solatia* qui ne sont pas juridiquement contraignants, et sont versés sur une base discrétionnaire, sans reconnaître leur responsabilité.

Le Gouvernement américain a établi un programme important de soutien aux civils frappés par la guerre, bien qu'en général l'assistance n'est apportée que plusieurs mois après l'incident.<sup>17</sup> D'autre part, il existe trois programmes du Gouvernement afghan destinés à prêter assistance aux blessés et aux familles des victimes, mais ils sont gérés sans cohérence et souffrent beaucoup de la corruption.

Un grand nombre d'Afghans ignorent malheureusement leurs droits de recevoir une indemnisation ou des dommages et intérêts et font face à des obstacles considérables pour rencontrer le militaire ou le haut responsable à qui adresser leurs doléances. Un manque de transparence et de contrôlabilité (comme mentionné ci-avant) peut rendre difficile, voire impossible l'identification de l'unité responsable. Pour certains pays, les procédures d'acceptation et de vérification d'un processus de réclamation sont extrêmement lourdes et lentes et la nationalité des troupes concernées a un impact significatif sur les perspectives concrètes d'indemnisation du plaignant ainsi que sur la somme allouée en cas de réussite.

#### Recommandations

- Les FIAS et l'OEF devraient créer un mécanisme centralisé et unifié d'indemnisation et de règlements de dommages et intérêts, composé de hauts militaires, y compris d'experts civils et des FSNA.
- Le mécanisme proposé devrait garantir une approche unifiée, cohérente et juste pour offrir une indemnisation ou des règlements *ex gratia* à travers tout le pays. Il doit en particulier :
  1. Assurer une coordination et une liaison étroite avec l'ensemble des unités de la FIAS, de l'OEF, de la FSNA et la cellule de recherche de victimes civiles du groupement FIAS-OEF ;
  2. S'assurer que le personnel travaillant pour ce mécanisme unifié ou que les représentants appropriés des pays participant aux opérations soient facilement accessibles dans toutes les zones touchées par le conflit, et que l'on informe les communautés de la procédure de dépôt de plaintes ;
  3. Élaborer des règles claires et cohérentes concernant l'éligibilité aux indemnisations et aux règlements *ex gratia*, et garantir des versements suffisants et proportionnels aux préjudices ;
  4. Tenir des archives complètes de l'ensemble des plaintes et des versements ou de toutes autres réparations effectuées.
- À défaut de créer un tel mécanisme, un minimum de concertation et un accord formel des FMI, des bailleurs de fonds étrangers et du Gouvernement afghan sur la gestion des demandes d'indemnisation ou de règlements de dommages et intérêts est nécessaire pour s'assurer qu'elles sont étroitement coordonnées et remplissent les quatre objectifs cités ci-avant.
- Le « Code 99 » du Gouvernement afghan, Fonds pour les Martyrs et les Handicapés, a besoin d'être réformé pour éradiquer la corruption, et garantir plus de transparence, de

cohérence et de cohésion. Le programme du Code 99 doit pouvoir garantir la mise à disposition des versements pour tous ceux qui sont touchés pendant le conflit, y compris par les activités des FSNA et des insurgés et indépendamment du caractère systématique ou isolé des préjudices causés. Il faudrait en outre une procédure claire qui garantisse une coordination et une harmonisation plus étroites avec les dispositifs existants d'indemnisation et de règlement *ex gratia* des FMI.

- Au sein des communautés touchées par les combats et dans la mesure du possible, l'ensemble des unités des FMI doivent avoir une approche proactive, et assurer la liaison régulière avec les anciens de la communauté et les hauts responsables locaux, afin de :
  1. Identifier les victimes de pertes, ainsi que la nature et l'étendue de ces pertes ;
  2. Accepter leurs responsabilités, fournir des explications et présenter des excuses officielles et complètes ;
  3. Apporter un soutien constructif au processus de réclamation.
- Les projets d'assistance *ad hoc* des PRT, qui tentent d'apaiser la colère des communautés ou les doléances liées aux pertes civiles et aux raids, ne remplissent pas cet objectif, et ne constituent pas non plus un substitut à un système efficace de compensation. Si proposer une compensation est très important, il est également fondamental que les responsables reconnaissent les préjudices faits aux civils et à leurs biens et leur donne des explications et des excuses, pour que les victimes retrouvent leur dignité et leur équilibre psychologique ; il s'agit aussi d'une façon d'apaiser les griefs et la colère.

## 4 Équipes de reconstruction provinciale (PRT)

Une part importante de l'aide internationale pour le sud et le sud-est de l'Afghanistan est distribuée à travers les équipes de reconstruction provinciales, les PRT, qui sont sous commandement militaire. Au nombre de 26, elles sont dirigées par 14 nations différentes (les États-Unis en commandent 12). Le mandat des PRT est clair : « assister la République islamique d'Afghanistan pour qu'elle étende son autorité, en vue de faciliter le développement d'un environnement stable et sûr dans la zone identifiée des opérations, et permettre la réforme du secteur de la sécurité et les efforts de reconstruction ». Le guide des PRT mentionne également que chaque équipe constitue est une « structure provisoire », qui, une fois sa mission remplie, doit être démantelée.

En dépit de leur mandat spécifique de sécurité et de stabilisation, les PRT ont entrepris de vastes opérations dans le secteur du développement, soit à travers des unités militaires (connues sous le nom de CIMIC – Coopération civilo-militaire), soit d'organisations de bailleurs de fonds. Ces opérations sont souvent justifiées par la faiblesse du gouvernement local ou l'inaccessibilité aux Nations unies et aux ONG.

Certains signes indiquent que les missions d'assistance des PRT seront à l'avenir étendues. L'ambassade des États-Unis en Afghanistan a proposé la création de quatre nouvelles PRT ainsi que de 215 nouveaux postes civils liés à leurs activités.

Concernant l'assistance d'urgence, les PRT sont engagées dans d'importants projets d'infrastructures, ainsi que dans le soutien *in extremis*. Cependant, il existe six objections fondamentales à la création de nouvelles PRT et, en particulier, au projet d'expansion des missions liées à l'assistance qu'elles fournissent.

## **1 Un outil inadapté à l'ampleur de la mission**

De même qu'il n'est pas prévu que les ONG prennent le commandement du secteur de la sécurité, les institutions à dominante militaire ne sont pas censées jouer un rôle principal en matière de développement ou de gouvernance. Malgré le succès de nombreux projets des PRT, le manque de personnel doté d'une expertise ou d'une expérience technique, et le recours fréquent à des prestataires non qualifiés, notamment dans le sud, ont démultiplié le coût de projets dont la qualité s'est finalement révélée médiocre. De nombreux facteurs, comme les pressions politiques ou le manque de déploiements, ont eu tendance à favoriser une multitude de projets de petite envergure et à « impact éclair », qui ne règlent pas les causes sous-jacentes de la pauvreté ni, dans la plupart des cas, les priorités les plus urgentes. Selon une enquête auprès des membres des PRT, menée par la Commission du Service des Armées américaine, « le manque de planification a conduit les PRT à entreprendre des projets à court terme sur la base d'impression de faisabilité a priori (la réussite étant mesurée selon l'ampleur des sommes dépensées ou la satisfaction du gouverneur local) sans considération des implications stratégiques plus générales et de développement des capacités. »

S'engager dans une assistance de reconstruction sans avoir la capacité d'apporter un changement complet et viable risque de créer des espoirs au sein de la population afghane, que les soldats ne seront pas en mesure de satisfaire.<sup>22</sup> Il va sans dire que lorsque les conditions sécuritaires, entre autres, seront remplies et permettront aux acteurs spécialisés du développement civil d'opérer, les militaires ne doivent pas s'engager dans des missions humanitaires ou de développement.

De plus, la mission qui consiste à diriger et à coordonner l'engagement international à un niveau provincial devrait être assumée par les Nations unies. Comme le prévoit clairement la Résolution 1806 (2008) du Conseil de Sécurité de l'ONU, le rôle de l'UNAMA est de « diriger les efforts civils internationaux », en Afghanistan, y compris « pour améliorer la gouvernance et l'état de Droit et combattre la corruption, en particulier au niveau provincial, ainsi que pour promouvoir les projets de développement au niveau local en vue d'aider à tirer profit de la paix et proposer des services durables et opportuns ».

Dans les zones qui sont, par comparaison, sûres, les acteurs civils peuvent entreprendre avec succès un travail de développement, comme l'a démontré le Programme de Solidarité nationale (National Solidarity Programme, NSP), lancé par le Gouvernement afghan en 2003. C'est dans le cadre du NSP qu'ont été élus les Conseils de Développement des Communautés (CDC) dans plus de 22 000 villages, soit environ 70 % des communautés afghanes. Les CDC ont un rôle capital pour définir et superviser des projets au niveau des communautés. Les ONG travaillent en partenariat avec le NSP et les communautés pour planifier et mettre en œuvre de petits projets locaux de développement, de réhabilitation et d'infrastructure.

## **2 Manque d'implication locale**

Parvenir à un développement durable et efficace dépend de la promotion de l'implication locale, de « buy-in », d'une participation et d'un engagement actifs, ainsi que du renforcement des capacités à moyen et long termes des Afghans et de leurs institutions. Compte tenu des particularités socioculturelles de l'Afghanistan, de la méfiance de longue date envers les forces internationales, et de l'extension de la rébellion des nationalistes islamistes, les militaires occidentaux sont incapables de parvenir à un niveau suffisant d'implication locale en vue d'une promotion réussie du développement, notamment dans le sud et le sud-est du pays. Les communautés perçoivent souvent les projets des PRT comme « conditionnées » ou ont le sentiment qu'elles seront obligées de fournir des informations ou de coopérer d'une autre façon en échange de l'assistance.<sup>23</sup> Ces facteurs associés à l'image qu'ont les Afghans des PRT, l'augmentation de la présence civile dans les équipes n'apporterait que peu ou pas d'espoirs de parvenir à une authentique implication locale

Qui plus est, parfois, l'association de projets avec les militaires a en fait attiré les attaques des milices et exacerbé le manque de sécurité. Certains signes montrent par exemple que l'engagement des militaires dans le secteur de l'éducation peut augmenter le risque d'attaques sur les écoles. A l'inverse, un plus haut degré d'implication locale peut soutenir les efforts de la communauté pour protéger les projets de développement, décourageant dans le même temps les interventions des milices.

### **3 Les fonds destinés aux projets de développement civils et à la consolidation des institutions sont détournés**

Les PRT ont absorbé un important volume des ressources internationales qui auraient pu servir à renforcer les institutions et les processus de développement civils afghans. Ils ont de ce fait indirectement entravé l'émergence d'un Gouvernement afghan efficace, d'une société civile et d'institutions communautaires à même de promouvoir le développement sur le plus long terme.<sup>24</sup>

Le programme CERP (Commander's Emergency Response Program) pour 2008 atteignait presque un demi milliard de dollars,<sup>25</sup> dépassant de loin le budget total du Gouvernement afghan pour la santé et l'éducation ; en outre, tout porte à croire que, le niveau de financement du CERP devrait être encore plus important en 2009. (Ceci est dû aux frais élevés, d'exploitation des PRT et aux dépenses importantes pour la protection des troupes engagées dans leurs projets.)

À titre d'exemple, un détachement des FMI envoyé dans le centre de l'Afghanistan a récemment déclaré que son budget pour les projets d'assistance dans la province de Logar était compris entre 60 à 100 millions de dollars pour 2009 uniquement. Or, le budget total alloué aux projets du NSP dans la province depuis 2003 s'élève à peine à 176 millions de dollars pour 500 communautés, comptant plus de 88 000 familles.

Ainsi, bien que les PRT aient pu, dans une certaine mesure, soulager les besoins immédiats et contribuer à la reconstruction, ils ont également, de manière paradoxale, ralenti le processus de renforcement des institutions, ce qui a finalement pour conséquence de prolonger la présence militaire. À supposer que le Gouvernement remplisse certaines de ses obligations, les PRT ont également en partie affaibli la responsabilité du Gouvernement afghan envers la population.

### **4 Un obstacle à une logique et une cohérence de long terme**

Les PRT, sous l'autorité de leurs nations respectives, varient considérablement en termes de financement et d'engagement local, d'approches de l'assistance et de mise en oeuvre, d'objectifs clés et de priorités, et bien entendu d'impact et d'efficacité en général.

Une évaluation menée en 2006 par plusieurs organisations américaines a conclu que le manque de clarté sur les rôles et les attributions était à l'origine de confusions,<sup>26</sup> une idée qui a été reprise dans les milieux de la recherche académique.<sup>27</sup> De même, un rapport de l'Institut américain pour la Paix (US Institute for Peace) a quant à lui révélé l'existence d'« une prolifération de modèles nationaux, et une approche *ad hoc* de la sécurité et du développement », et a également déclaré que « les projets de reconstruction souffraient d'un manque de coordination et de contrôle. »

Bien que l'on ne puisse éviter une certaine variabilité, d'ailleurs souhaitable, l'approche actuelle ralentit la création d'un cadre de développement national cohérent et uniforme. De plus, il y a une contradiction dans les propositions d'expansion d'une série d'institutions : en effet, celles-ci constituent une part non négligeable de la structure de l'assistance mais ne sont cependant pas viables. L'inévitable réduction des PRT à l'avenir peut créer des défis de transition et d'ajustement considérables. En outre, plus les PRT assumeront de responsabilités sans rapport avec la sécurité,

plus il sera difficile de les démanteler.

À un niveau national, le système des PRT a contribué à l'orientation d'un volume disproportionné d'aide vers les zones d'insécurité, dont les habitants reçoivent parfois presque trois ou quatre fois plus que ceux des autres provinces. En termes de dépenses globales des bailleurs de fonds et du Gouvernement afghan pour 2007-2008, les provinces du sud comme Nimroz, Helmand, Zaboul et Uruzgan ont reçu plus de 200 dollars par habitant, contre à peine le tiers de cette somme dans d'autres provinces.<sup>31</sup> Si les coûts plus élevés des programmes du sud peuvent, à certains égards, rendre ces disparités compréhensibles, celles-ci sont cependant à l'origine d'écarts de développement et provoquent en outre un ressentiment de la part de la population qui peut, paradoxalement, contribuer à exacerber l'insécurité.

## **5 La militarisation de l'aide**

Le caractère central des PRT dans le processus de reconstruction a privilégié une approche subjective de l'assistance qui, comme explicité ci-dessus, est contraire aux principes admis de développement. L'objectif déclaré des PRT américaines, comme expliqué au Congrès, est « de tirer parti des gains obtenus sur le champ de bataille et d'affaiblir le recrutement des insurgés en tissant des liens étroits entre le citoyen et l'état. »<sup>32</sup> Cette approche conçoit et fournit une assistance conforme aux priorités militaires, tandis que l'assistance efficace pour le développement est fournie avec impartialité et cherche à traiter les besoins des plus pauvres et des plus vulnérables. Non seulement l'aide militarisée est en contradiction avec le bon développement mais surtout, compte tenu qu'elle n'est souvent ni viable ni efficace, elle atteint rarement ses objectifs déclarés de sécurité – ce qui est particulièrement vrai dans le contexte social, culturel et historique de l'Afghanistan.

Parallèlement, la militarisation de l'aide a conduit à des demandes contractuelles de la part des ONG, comme celle de s'engager dans un « nettoyage des champs de bataille », ce qui est en contradiction totale avec les principes humanitaires défendus. Ainsi, des organisations spécialisées dans le développement, qui ont des années d'expérience en Afghanistan, ont dû renoncer à participer à de grands projets de développement de certains bailleurs de fonds étrangers, comme ceux de l'organisation USAID par exemple.

## **6 L'impact négatif sur la sécurité et l'accès des ONG**

De manière générale, la violence s'est fortement accrue à l'encontre des travailleurs humanitaires et elle peut s'expliquer par une multitude de facteurs ; l'une des causes principales reste l'engagement militaire dans les missions d'assistance.<sup>33</sup> En Afghanistan, cet engagement profond et de grande ampleur, a rendu la distinction entre militaires et acteurs humanitaires floue. Ce qui a affecté la sécurité des ONG de manière négative, mis en danger la vie des bénévoles humanitaires, et restreint leur capacité d'action.

Les ONG sont de plus en plus souvent l'objet de menaces et d'attaques directes, et en 2008, 31 personnels humanitaires sont morts, soit deux fois plus qu'en 2007.<sup>34</sup> Un phénomène qui réduit considérablement le champ d'action des ONG : actuellement, des régions entières du pays sont inaccessibles aux acteurs humanitaires, privant ainsi de nombreuses communautés d'assistance humanitaire.

Les ONG sont régulièrement averties que tout lien perceptible entre elles et les forces militaires les transformera en cibles potentielles. Dans de nombreuses zones, les bureaux et le personnel des ONG ont été menacés de graves représailles s'ils venaient à établir des liens avec les militaires. Dans certain cas, les visites de PRT ou d'organisations de bailleurs de fonds étrangers se déroulent sous puissantes escortes armées. En conséquence directe, les communautés ont informé les ONG qu'elles n'étaient plus capables de garantir la sécurité du personnel des ONG en question. Ainsi, les projets de certaines ONG ont dû être fermés.

## Recommandations

Pour les raisons explicitées ci-dessus, nous ne croyons pas que l'engagement des PRT dans des missions de développement soit efficace ni viable, et nous nous opposons catégoriquement à l'extension ou à la création davantage de missions de ce type. Nous recommandons que :

- Reconnaissant qu'au moins à court terme, les PRT continuent d'entreprendre leurs missions de développement, elles devraient chercher à améliorer la qualité, l'impact et la pertinence de leur assistance, s'assurer de la compatibilité de celle-ci avec les priorités officielles nationales ou locales, fournir des informations complètes sur leurs missions pour le Gouvernement afghan et privilégier la cohérence et la logique à l'échelle du pays tout entier. Comme le recommande le bureau du Gouvernement américain spécialisé sur la question de la responsabilité, les PRT devraient faire l'objet d'une plus grande surveillance, d'un meilleur suivi et d'évaluations ponctuelles sur la viabilité et l'impact de leurs interventions.
- Un plan de stratégie et de mise en œuvre de transition des PRT à moyen et à long terme est en cours d'élaboration par la FIAS et par l'ensemble des nations dirigeant les PRT. Ce plan stratégique fixe les conditions d'un changement progressif d'orientation de leurs missions de l'assistance à la réalisation de leur mandat de développement d'un environnement *sûr*. Dans la mesure du possible, les bailleurs de fonds devraient allouer une plus grande part de fonds (actuellement destinés aux PRT) en faveur du développement d'institutions et de processus civils aux niveaux national, provincial et communautaire.
- Dans le cadre de la stratégie de transition, les PRT diminuent peu à peu leurs activités d'assistance, et proportionnellement, l'UNAMA étend ses capacités en province, tant en ressources humaines que logistiques, en vue de jouer un plus rôle plus important dans la coordination, le soutien et l'amélioration de l'effort international. En parallèle, des mesures sont nécessaires afin de garantir la prise de responsabilité progressive et coordonnée du Gouvernement afghan au niveau provincial. Les bailleurs de fonds et le Gouvernement afghan doivent réaliser une évaluation nationale et complète des fonds alloués à travers les PRT aux différentes zones d'assistance. Le but étant de chercher à réduire les disparités et d'assurer une correspondance plus étroite entre les niveaux d'assistance et les besoins.

## 5 Coordination entre civils et militaires

Les organisations humanitaires comptent sur le soutien des civils afghans pour assurer leur sécurité. Il est donc fondamental que l'identité des ONG soit perçue comme indépendante et impartiale. Une Directive internationale sur la coordination entre civils et militaires a vu le jour afin de protéger le statut des organisations humanitaires. En 2008, une Directive pour l'interaction des civils et des acteurs militaires en Afghanistan, nommée « la Directive civilo-militaire », a été validée par le commandant en chef de la FIAS, de l'ACBAR<sup>37</sup> et des Nations unies. On retiendra que la Directive considère que : « Le fait de préserver une distinction nette entre le rôle et la fonction des acteurs humanitaires et ceux des militaires est un facteur déterminant pour que les organisations humanitaires puissent travailler efficacement dans un cadre sécurisé. »

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, la distinction entre ONG et militaires s'est quelque peu estompée ces dernières années en Afghanistan. Si cela s'explique en partie par le comportement de certaines ONG qui œuvrent directement avec les forces militaires, cela peut dans de nombreux cas être attribué aux FMI qui se sont engagés dans certaines missions de secours pour la protection des troupes ; un comportement en infraction à la Directive internationale et afghane.

L'assistance humanitaire doit être délivrée selon les principes humanitaires d'impartialité et de neutralité et l'engagement des forces militaires ne peut se justifier que dans les cas d'urgence définis

par les civils.

Un autre exemple illustre les agissements des forces militaires en contradiction avec la Directive civilo-militaire. Le personnel militaire de certains contingents, apparemment y compris ceux américains, français et espagnols utilisent des véhicules blancs non marqués qui sont par convention, réservés aux Nations unies et aux organisations humanitaires. En plus de constituer une infraction à la section 6 de la directive, cet agissement constitue également une violation du Droit international humanitaire qui exige que les combattants se distinguent des civils.

Il convient de souligner que rien ne saurait justifier les attaques de milices à l'encontre des civils ou des organisations civiles (ces attaques sont d'ailleurs prohibées par le Droit international) mais la difficulté de distinction entre civils et militaires, due à l'utilisation illicite des véhicules blancs non marqués, en a augmenté leur probabilité. Si rien n'est fait immédiatement pour préserver la distinction entre civils et militaires en Afghanistan, la portée opérationnelle des organisations humanitaires risque d'être encore réduite, entraînant de graves conséquences pour la population civile afghane.

L'« approche intégrée » défendue par l'UNAMA et la FIAS recherche visiblement l'intégration des missions de développement et de stabilisation par un certain nombre d'acteurs au niveau local. Cependant, il y a un manque de clarté de l'application de l'« approche intégrée » sur la pratique ainsi que sur le rôle de certains acteurs, notamment les ONG. Celles-ci sont intervenues timidement dans le processus, et une telle approche pourrait porter atteinte à leur indépendance. Il ne faut pas que les décideurs confondent l'intégration avec la coordination entre civils et militaires à des fins humanitaires : la perception de l'engagement des ONG dans des missions de lutte contre les insurgés risque de menacer sérieusement la sécurité et l'accès du personnel.

En août 2007, la directive a été provisoirement acceptée par le Groupe de Travail pour l'Afghanistan, composé de civils et de militaires. L'ONU avait alors convenu d'élaborer et de mettre en œuvre une formation complète à l'attention de l'ensemble des acteurs concernés (comme l'énonce la section 14 de la Directive). Avec le soutien des ONG, le nouveau Bureau de Coordination des Affaires humanitaires prépare actuellement un manuel de formation sur la directive car il est regrettable qu'un an et demi après son acceptation provisoire, l'ONU n'ait pas pris plus de mesures pour assurer la formation des acteurs concernés à cette directive.

## Recommandations

- L'ensemble des États contributeurs de troupes doit garantir, en coopération avec la FIAS et les Nations unies, la formation de ses soldats à la directive concernant la coopération civilo-militaire pour l'Afghanistan avant leur déploiement et, par la suite, leur adhésion.
- Les Nations unies doivent, dans les meilleurs délais, remplir leur engagement et mettre en œuvre un programme complet et efficace de formation et de sensibilisation à l'intention de l'ensemble des acteurs sur cette directive ainsi qu'une formation sur l'application de la Charte humanitaire et des normes minimales en cas de catastrophe du projet Sphère.
- Le dispositif de suivi des violations de la Directive, mis en place par le bureau des Nations unies de coordination des affaires humanitaires, doit être renforcé. Pour ce faire, il faudrait développer très rapidement un mécanisme de suivi efficace, garantissant la mise en place de mesures correctives.
- L'ensemble des pays contributeurs de troupes pour la FIAS doivent s'assurer que toute violation grave à la Directive doit être traitée dans les meilleurs délais. En premier lieu, tous les véhicules utilisés par les FMI, sans exception, doivent porter un insigne (si besoin de façon temporaire), qui les identifie comme étant à usage militaire.
- L'exécution, la portée ainsi que les implications politiques attendues dans le cadre de « l'approche intégrée » doivent faire l'objet d'une plus grande concertation entre les Nations unies, la

FIAS et les ONG et, pour des raisons de sécurité, être dissociées des mécanismes de coordination civilo-militaire.

- L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de transition progressive pour les PRT, comme souligné précédemment, est également une étape essentielle dans la distinction entre civils et militaires.

## **6 Renforcement et défense des communautés et des tribus**

Actuellement, deux initiatives sont sources d'inquiétude : le programme afghan d'assistance sociale (ASOP ou Afghan Social Outreach Program) et la force de protection publique afghane (FPPA).

### **1 Le programme afghan d'assistance sociale**

Ce programme d'assistance politique prévoit la création de conseils de districts dont le but est de renforcer le soutien au Gouvernement afghan et d'améliorer la communication avec celui-ci et de fournir des informations sur les activités des insurgés. Le mode de désignation dans les conseils est variable mais endossé, en dernier lieu, par le gouverneur de la province et de la direction indépendante pour la gouvernance locale (DIGL). Les membres du conseil recevront une rémunération égale ou supérieure à celle d'un fonctionnaire afghan. Malgré les critiques de nombreux experts de l'Afghanistan<sup>39</sup>, le programme a été validé par le Conseil conjoint de coordination et de suivi<sup>40</sup>. Par ailleurs, plusieurs bailleurs prévoient de le mettre en œuvre comme les Etats-Unis dans six provinces, le Royaume-Uni à Helmand et le Canada à Kandahar. En l'état actuel, le programme risque fort de manquer son objectif politique et sécuritaire ou pire encore, risque d'exacerber la situation locale.

#### **La légitimité**

L'absence perçue de légitimité des conseils risque de diminuer leur efficacité. La création de conseils chargés de représenter les communautés par le gouvernement est en soit paradoxale. Certains bailleurs de fonds, comme le Royaume-Uni, semblent reconnaître ce problème en autorisant la nomination des membres des conseils par des locaux. Cependant, le paiement des membres des conseils par le gouvernement même si ce n'est que pour quelques tâches officielles seulement, risque d'accentuer l'impression que ces conseils ne sont qu'une extension du gouvernement plutôt que de véritables organes représentatifs.

Cette situation ouvre également la porte au patronage politique. En effet les élections présidentielles, provinciales, parlementaires et de districts doivent avoir lieu cette année et l'année prochaine. Or, la plupart des Afghans veulent au contraire moins de patronage politique.

La légitimité de ces conseils sera d'autant plus amenuisée que leur responsabilité s'apparente point par point à celle d'une agence gouvernementale de sécurité. Ce fait est particulièrement vrai en ce qui concerne leur responsabilité en matière de « suivi de la sécurité des activités anti-communautaires au sein du district ainsi que la transmission rapide d'informations avérées sur les activités anti-sociales au gouvernement ».

#### **L'efficacité**

Bien que la DIGL et les Nations unies aient l'intention d'enquêter sur les membres des conseils de l'ASOP, le programme pourrait conférer des pouvoirs à ceux qui ne sont ni fiables ni représentatifs. Ce qui pourrait affaiblir, plutôt que renforcer, les liens des communautés avec le Gouvernement. De plus, en cas menaces par des milices, les conseils pourraient se voir corrompus, mettant alors en danger les objectifs de sécurité du programme.

Paradoxalement, la perception des conseils comme un prolongement du Gouvernement risque d'aller à l'encontre de l'un des points fondamentaux du programme : si les conseils ne parviennent pas à satisfaire les attentes de la population, la faute sera rejetée sur le Gouvernement afghan.

### **La sécurité des civils**

En Afghanistan, tous les quatre jours en moyenne, trois personnes sont sommairement exécutées par les milices en raison de leurs liens avec le Gouvernement afghan, les forces internationales ou les organisations étrangères.<sup>41</sup> Les milices sont conscientes que les principaux objectifs des conseils consistent à renforcer le soutien au Gouvernement et à l'informer sur les activités des insurgés ; il y a donc de fortes probabilités pour qu'elles s'attaquent aux personnes siégeant dans les conseils.

De plus, les nominations pourraient donner le sentiment que certains groupes, ethnies ou tribus sont favorisés. Par conséquent elles peuvent créer des tensions locales, voire même exacerber des rivalités ou des conflits existants. Elles pourraient également permettre aux militants de former des alliances stratégiques en vue de consolider leur influence. La sécurité dans les villages pourrait être menacée si les conseils sont perçus comme diminuant l'autorité des *shuras* et des *jirgas* communales et tribales qui possèdent parfois un pouvoir et une influence considérables au niveau des districts.

Les ONG sont perçues comme les agences exécutives de l'ASOP, mais leur association avec une initiative à la portée politique et sécuritaire si évidente va forcément détériorer leur image en termes d'indépendance et mettre en danger leur personnel.

### **Viabilité**

Le montant global très élevé du programme, pris en charge par les bailleurs de fonds, remet en question sa viabilité. Distribuer des fonds ne pose généralement pas de problème, mais l'arrêt des financements risque de provoquer ressentiment et instabilité. Cependant, si le programme ne doit fonctionner que jusqu'à l'échéance des élections locales (ce qui est actuellement envisagé), il convient alors de s'interroger sur la valeur d'un nouveau projet politique à court terme. En effet, plutôt que d'investir dans une solution politique provisoire, les bailleurs étrangers et le gouvernement afghan devraient plutôt veiller au bon déroulement des élections municipales et des conseils de districts, comme le prévoit l'article 140 de la constitution afghane.

### **Cohérence avec les institutions de l'Etat**

Les fonctions légales des conseils de l'ASOP ainsi que leurs liens avec les nombreuses autres institutions locales sont loin d'être clairs. Les risques évidents de doublons, d'opacité ou de recoupement entre les différentes responsabilités et activités sont susceptibles d'ébranler les efforts destinés à améliorer l'efficacité la responsabilisation des institutions locales et provinciales existantes. La DIGL semble notamment avoir planifié et élaboré l'ASOP sans concertation suffisante avec les autres ministères concernés, comme celui pour la réhabilitation et le développement rural. Ainsi, les relations sont floues entre les nouveaux conseils de l'ASOP et les autres institutions au niveau des districts, comme c'est le cas avec les 308 assemblées de développement fondées dans le cadre du programme national de développement des régions.

## **2 La Force de Protection publique afghane**

En Afghanistan, trois décennies de guerre et de troubles ont renforcé les groupes armés non gouvernementaux, liés aux puissants individus, communautés et tribus, présents dans de nombreuses régions du pays. Depuis 2003, de nombreuses milices ont été désarmées ou intégrées dans l'organe officiel de sécurité de l'Etat, soit via les lents et onéreux processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR, à hauteur de 150 millions de dollars), soit via le démantèlement de groupes

armés illégaux (DGAI).

Le DDR a en partie réussi à désarmer quelque 60 000 combattants et à récupérer 35 000 armes légères et moyennes, et cela malgré la corruption généralisée et la faible efficacité des mesures de réintégration. Quant au DGAI, en dépit de l'engagement pris par le plan d'aide à l'Afghanistan (intitulé Afghanistan Compact) visant « le démantèlement de l'ensemble des groupes armés illégaux d'ici à fin 2007 », le manque de volonté du gouvernement afghan et de la communauté internationale ont limité l'ampleur des processus.

Bien que 42 000 armes aient été récupérées, à peine 400 groupes armés illégaux ont été démantelés. Il pourrait en subsister encore plus de 3 000. On constate depuis la fin du processus de DDR en 2005 que les milices progouvernementales se sont multipliées, certaines d'entre elles opérant même pour le compte des PRT.

La FPPA est une initiative pilote mis en place par le Ministère de l'Intérieur afghan et par l'armée américaine dans la province de Wardak. Elle prévoit la création d'une force alimentée par des hommes des localités, qui peuvent être choisis par les conseils de districts de l'ASOP, et qui sont censés protéger les principaux acquis et biens des communautés et du gouvernement. Ils pourront également avoir un rôle au niveau local de lutte contre les insurgés. Les hommes, qui sont formés en moins d'un mois, n'auront aucun pouvoir d'arrestation, mais ils seront munis d'armes et de véhicules. Enfin, ils seront responsables devant le chef de la police du district et leurs salaires seront payés par le ministère de l'Intérieur.

Les ONG signataires du présent rapport sont très préoccupées par cette initiative susceptible d'être répliquée en quelques autres régions du pays, pour les raisons suivantes.

### **Une source potentielle d'abus de pouvoirs**

Le professionnalisme et la discipline des forces sont fortement remis en question, compte tenu de leur formation superficielle. Sans un dispositif bien développé de commandement et de contrôle, les milices sont susceptibles d'abuser de leurs pouvoirs, en faisant usage d'extorsion ou par violation des droits de l'homme. Au contraire, l'élaboration d'un dispositif efficace de suivi et de supervision est difficile, longue et coûteuse, ce qui remet sérieusement en question les avantages déclarés d'une telle initiative. Compte tenu de la prévalence des abus de la police nationale afghane (ANP) sur les civils, le contrôle de la FPPA semble tout aussi difficile.<sup>4</sup>

Les décideurs ne devraient pas négliger les leçons de l'échec de la police auxiliaire nationale afghane (ANAP), dont la ressemblance avec la FPPA est frappante. Ce programme a été démantelé en 2008 à cause d'un manque de contrôle et de supervision, de professionnalisme et d'impartialité ; il arrivait même parfois que les forces de l'ANAP contribuent à l'insécurité locale. Environ 3 000 membres de l'ANAP ont été portés disparus suite à leur formation initiale, une fois dotés d'armes et d'uniformes alors que, selon certains témoignages, 3 000 autres policiers de l'ANAP n'ont jamais été désarmés.<sup>44</sup>

L'expérience internationale des groupes de défense civile, comme les forces d'autodéfense unies (AUC) en Colombie, ou les patrouilles de défense civile (PAC) au Guatemala, porte à croire que tous les gains politiques de court terme favorisés par les initiatives de défense communautaire sont susceptibles de provoquer la violation des droits de l'homme. Les AUC sont coupables d'abus considérables des Droits de l'Homme. Les AUC ont commis de nombreuses atrocités à l'encontre des civils colombiens, et elles ont fini par être désignées comme une organisation terroriste par l'Union européenne et les Etats-Unis. Les PAC au Guatemala, quant à elles, opéraient également en marge du contrôle de l'état, perpétrant d'effroyables abus des Droits de l'Homme et alimentant la méfiance et la division au sein de la communauté<sup>4</sup>

### **Une source potentielle d'aggravation de la sécurité au niveau local**

Au prix d'efforts intensifs, il est possible d'exercer des contrôles sur les forces locales mais ces dernières sont susceptibles de se développer de manière nocive. Dans les zones où les tribus et les communautés n'ont que de faibles capacités de direction ou de contrôle, l'infiltration, l'exploitation ou la cooptation par les milices, les seigneurs de la guerre ou des mafias constituent des risques réels. De même, légitimer certaines des milices existantes pourrait leur donner le voile d'autorité nécessaire pour mener des missions œuvrant pour leurs intérêts, y compris la corruption, la criminalité (par exemple la production et le trafic de stupéfiants) ou la prise de pouvoir dans des conflits et des

rivalités locaux, tribaux ou ethniques.

L'initiative de la FPPA peut être assimilée au programme de réveil des Sunnites ("Sunni Awakening") mené en Irak, mais le contexte ethnique, social et tribal en Afghanistan est très différent de celui qui règne en Irak. Des partisans de la défense communautaire pointent du doigt les *arbakai* actuelles (milices communautaires) de la région de Loya Paktia dans l'est de l'Afghanistan, mais ces forces ont des liens très étroits avec les *shuras* (conseils locaux), dont elles tirent dans une certaine mesure leur légitimité et leur responsabilité inhérentes.

Malgré l'implantation bien établie des structures tribales dans certaines régions d'Afghanistan, près de trois décennies de guerre et de troubles en ont souvent fait des cibles de dégradations, de distorsions voire de destructions. S'ajoute des dynamiques de pouvoir social et ethnique complexes. Les schémas de pouvoir et d'influence sont aussi nombreux que diverses en Afghanistan, impliquant des acteurs très variés, de querelles et de tensions permanentes. Ainsi, les mesures visant à conférer des pouvoirs à certaines tribus, communautés ou figures de pouvoir risqueraient d'exacerber une sécurité déjà fragile et précaire.

### **L'inversement du processus de désarmement et les dangers des seigneurs de la guerre**

Dans les années qui ont suivi l'intervention en 2001, l'armée américaine a soutenu de fortes personnalités qui commandaient d'importantes milices. Cependant, c'est en reconnaissant l'incohérence de ces pratiques avec les efforts pour faire respecter la loi et bâtir des forces de sécurité de l'état, qu'ont pu être lancés les processus de DDR et de DGAI. S'il est reproduit au niveau national, le programme FPPA risque d'annuler les faibles gains des processus de DDR et de DGAI, et de créer un effet inattendu de « retour de bâton » en favorisant le renforcement militaire des seigneurs de guerre, des tribus ou d'autres groupes. La concentration d'armes en Afghanistan est déjà l'une des plus élevées au monde ; les mesures susceptibles d'alimenter les efforts de réarmement et de favoriser la prolifération d'armes risquent d'ébranler la sécurité locale plutôt que de la renforcer. Les armes fournies dans le cadre de la FPPA pourraient être utilisées par les groupes de milices. On estime que les insurgés se procurent plus de 50% de leurs armes à l'intérieur de l'Afghanistan, ce qui est donc en partie dû à une gestion et à des contrôles inadaptés des armes par le gouvernement.

### **Cohérence avec les institutions d'Etat actuelles**

Comme dans le cas de l'ASOP, les pouvoirs exacts de la FPPA ainsi que ses liens avec l'ANP manquent de clarté. L'articulation entre la création de milices locales et les efforts destinés à bâtir des forces de sécurité nationales afghanes fiables et efficaces n'est pas évidente.

### **Recommandations**

Compte tenu des préoccupations soulevées précédemment, l'ASOP devrait être suspendue et soumise à examen et la FPPA devrait être interrompue. Ce qui est d'autant plus urgent étant donné le potentiel inhérent des deux programmes de détournement des décideurs nationaux et internationaux des réformes du secteur de la sécurité, cruciale pour améliorer la gouvernance locale. La communauté internationale et le gouvernement afghan devraient en particulier :

- Intensifier et accélérer les **réformes de l'administration publique**, notamment au niveau local, en portant une attention particulière sur : le retrait des officiels incompetents ou manifestement corrompus ; la promotion davantage de transparence, l'amélioration de la veille et du contrôle financier, la clarification des pouvoirs et des responsabilités institutionnelles ainsi que la simplification des processus et des procédures. En effet, une action concertée pour éradiquer la corruption au sein du gouvernement est bien plus à même de satisfaire les attentes des afghans que la création de nouvelles institutions politiques dont la légitimité et l'efficacité sont douteuses.

- Redoubler d'efforts pour renforcer les capacités, les responsabilités et l'efficacité des départements provinciaux des ministères de tutelle, comme ceux de l'agriculture, de l'irrigation et du bétail. Les nombreux départements de tutelle provinciaux ont des capacités et des impacts limités, et des ressources financières et humaines profondément inadaptées. Il y a un besoin urgent de soutien international pour transformer les pouvoirs des principaux départements de tutelle, au niveau local, de sorte qu'ils puissent apporter des changements visibles et positifs dans des secteurs d'importance vitale pour la subsistance des afghans. Ce renforcement et cette restructuration contribueraient à la promotion de la cohésion et de la stabilité sociale.
- Consacrer plus de ressources politiques, financières et techniques au développement d'une force de police nationale afghane professionnelle, compétente et autonome au plan opérationnel. Celle actuelle étant jugée corrompue et inefficace. Pour ce faire il faut :
  1. Etablir des mécanismes internes et externes efficaces pour surveiller et responsabiliser l'ANP, y compris pour un examen par les parlementaires et les civils, tant au niveau national que local.
  2. Garantir la mise en œuvre rigoureuse et transparente de la réforme du salaire et de la classification de la police, ainsi que le contrôle de la nomination des hauts responsables, en plus de mesures appropriées d'équilibre ethnique et de genre dans le service.
  3. Soutenir, étendre et améliorer la formation et le développement professionnel préalable et en service, en augmentant notamment le nombre de maîtres formateurs et de conseillers internationaux de police, lesquels manquent actuellement à hauteur de plus de 60 % – soit quelque 2 200 postes.<sup>47</sup>
  4. Élaborer une stratégie internationale cohérente, qui fait actuellement défaut, de mobilisation de ressources et de soutiens suffisants sur le long terme, y compris en réformant et renforçant la mission de police de l'UE pour l'Afghanistan, terriblement inadaptée (notamment à la lumière du rôle de « partenaire clé » de l'UE dans la réforme de la police), ainsi qu'en étendant le soutien onusien, limité, à la réforme de la police.<sup>48</sup>
  5. S'assurer du lien entre la réforme de la police et celle des ministères de l'intérieur et de la justice, qui ont de considérables déficits de capacités, pour veiller à ce que l'ANP opère dans le cadre d'un dispositif de justice coordonné et en état de fonctionner.
  6. S'abstenir de déployer l'ANP à des fins de combats ou d'offensives contre insurrectionnelles et s'assurer que l'objectif clair de l'ANP est bien l'application de la loi et la protection des communautés. La militarisation de la police, attribuable dans une certaine mesure à la domination américaine de ses efforts de formation, a placé celle-ci aux avant-postes de la lutte contre insurrectionnelle (le taux de victimes dans les rangs de l'ANP est trois fois supérieur à celui de l'armée nationale afghane, avec plus de 900 policiers tués et 1 500 blessés pour la seule année 2008).<sup>49</sup>

- Élaborer et financer entièrement une stratégie nationale pour la **consolidation de la paix** au niveau **communautaire et local** et pour le règlement des conflits.<sup>50</sup> Une partie de l'analyse étaye l'idée selon laquelle l'ASOP est bien fondée, en identifiant notamment les conséquences négatives d'une approche largement centralisée de la prise de décision politique. Comme l'indique une étude de terrain, l'insécurité en Afghanistan a souvent des causes et des conséquences locales, alors que les institutions d'autorité de référence en matière de gouvernance et de justice locales – les *shuras* et *jirgas* communales et tribales – ont été largement négligées dans le processus de construction de l'état. L'élaboration d'une stratégie efficace, dirigée par la société civile, pour développer sa capacité de gestion des affaires locales, de règlement des conflits et de promotion de la paix au niveau local, ainsi que de renforcement et de clarification des liens entre les institutions officielles de l'état, pourrait jouer un rôle important pour contenir l'insécurité et assurer une protection plus efficace des civils.

## 7 Une stratégie globale

Durant les trois à quatre années après l'intervention internationale de 2001 en Afghanistan, les objectifs de consolidation en termes d'attention politique et de ressources humaines de l'Etat ont été mis de côté en partie à cause de l'attention exagérée de l'armée américaine portée à la poursuite des extrémistes islamistes. L'échec corollaire dans l'établissement d'un Gouvernement afghan fonctionnel et efficace et la promotion du développement, notamment dans les zones rurales, ont sans nul doute contribué à la détérioration des conditions sécuritaires.

Décideurs et politiciens s'accordent désormais volontiers pour affirmer que les solutions militaires seules, ne peuvent apporter la paix et la stabilité en Afghanistan. Le consensus est cependant bien plus précaire lorsqu'il s'agit des implications pratiques. L'attention internationale s'est d'ailleurs, jusqu'à maintenant, principalement focalisée sur le déploiement d'un plus grand nombre de troupes. On constate que le budget global du Gouvernement américain pour les activités et opérations militaires est vingt fois plus élevé que le budget qu'il consacre au développement. Par ailleurs, l'armée américaine dépense actuellement 35 milliards de dollars par an en Afghanistan,<sup>51</sup> soit près de 100 millions de dollars par jour, tandis que le budget de l'USAID pour l'année 2008 s'élevait à 1,6 milliard de dollars,<sup>52</sup> soit environ 4,4 millions de dollars par jour.

### Recommandations

Comme en atteste l'histoire récente de l'Afghanistan, les solutions apportées répondent aux priorités militaires étrangères (même si celles-ci sont susceptibles d'apporter des « gains » de sécurité à court terme) et risquent d'échouer à l'élaboration d'une paix long durée. Il est donc urgent de promouvoir une stratégie globale pour la reconstruction et la stabilisation à long terme du pays.

Cependant, l'OTAN et d'autres acteurs militaires internationaux doivent reconnaître les limites du champ d'action qui correspond à leur engagement. Les militaires doivent s'occuper d'assurer la sécurité, tandis que les acteurs civils doivent déterminer et mettre en œuvre des politiques s'attaquant à l'ensemble des défis humanitaires, de reconstruction et de développement auxquels le pays est actuellement confronté.

Outre les recommandations proposées tout au long de ce rapport, nous pensons que toute stratégie nouvelle pour l'Afghanistan devrait garantir une extension importante du soutien au développement rural ainsi qu'une réponse approfondie de la part de la communauté internationale à la situation humanitaire. Rappelons que huit millions d'Afghans souffrent actuellement de sous-nutrition, et environ 55 000 réfugiés, rentrés récemment, vivent dans des campements provisoires. Les bailleurs

de fonds étrangers devraient s'engager en faveur de l'augmentation des fonds destinés à l'assistance humanitaire, à l'accroissement des effectifs humanitaires, et à la coopération régionale étroite, notamment avec le Pakistan et l'Iran, afin de trouver des solutions aux actuelles difficultés humanitaires.

Entre autres choses, les bailleurs de fonds doivent s'engager en faveur de nouvelles et d'audacieuses mesures pour améliorer l'efficacité de l'aide. Ce qui implique une transparence totale et la création d'un puissant mécanisme de coordination et de suivi de l'aide pour les bailleurs de fonds. Des réformes profondes de la gouvernance sont également nécessaires pour éradiquer la corruption, y compris aux plus hauts niveaux, et pour promouvoir responsabilité et transparence au sein du gouvernement afghan.

Les décideurs doivent reconnaître que l'approche internationale actuelle pour l'Afghanistan manque de clarté, de cohérence et trouver des solutions, en particulier dans la poursuite d'un développement absolument crucial, pour la gouvernance et la stabilisation. Pour y parvenir, une stratégie globale est nécessaire et requiert un engagement international considérable, coordonné et durable, autant en termes des ressources que de volonté politique.

# Notes

1

En étroite collaboration avec les signataires de ce rapport et un certain nombre d'autres ONG opérant en Afghanistan, et en incorporant leurs commentaires. Ashley Jackson, expert en recherche et communication, a également fourni un large soutien dans la préparation de ce rapport. L'USFOR-UN a été créée en octobre 2008 en tant que siège du commandement et du contrôle, sous le commandement du Général Mc Kiernan, pour l'armée américaine en Afghanistan, y compris 20 000 soldats opérant selon l'Opération Enduring Freedom (opération « Liberté immuable »). *Quarterly Data Report*, ANSO, janvier 2009. Le chiffre de plus de 2 100 tués est tiré de l'*Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*, UNAMA, janvier 2009 ; comme l'estime le Bureau afghan de Sécurité des ONG, il pourrait s'agir d'un chiffre à minima, qui dénombre un total de 2 366 victimes civiles en 2008 – *Quarterly Data Report*, ANSO, janvier 2009. La différence entre le chiffre de 2 100 tués et le total pour 2008 au Tableau 1 de ce rapport est due au fait que le premier inclut les morts entraînées par des causes autres que celles spécifiées dans le tableau. Selon les Nations unies, 1 523 civils ont été tués en 2007, bien que Human Rights Watch donne un chiffre supérieur, à hauteur de 1 633 victimes. L'UNAMA estimait l'augmentation du taux de victimes entre 2008 et 2007 à 40 %, notre chiffre est inférieur – 30 % – sur la base de l'exploitation des estimations du total des victimes subies en 2007 supérieures. *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*, UNAMA, janvier 2009. Ibid. Selon les chiffres de les FIAS pour 2008, 139 civils ont été victimes des forces servant dans l'OEF et 97 des forces de les FIAS. Briefing oral, siège de les FIAS, à Kaboul, octobre 2008. Voir également *US forces abandon Wanat outpost in Afghanistan after fierce Taliban attack*, London Times, 17 juillet 2008. Les chiffres pour 2006 et 2007 sont largement tirés de *Troops in Contact, Airstrikes and Civil Deaths in Afghanistan*, Human Rights Watch, septembre 2008 (en l'état de nos connaissances, les Nations unies n'ont pas fourni les chiffres du nombre total de victimes civiles causées par les frappes aériennes pour ces années) et ceux pour 2008 sont issus du *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*, UNAMA, janvier 2009. Il faut noter que ces chiffres correspondent aux estimations les plus fiables dont nous disposons à l'heure actuelle, bien que l'ensemble des organisations chargées du suivi s'accordent sur le fait qu'obtenir des chiffres précis sur les victimes civiles est particulièrement difficile, compte tenu de la situation sécuritaire et de l'accès limité.

cause	2006	2007	2008
Décès par frappes aériennes	116	321	552
Décès par les forces pro-gouvernementales autres que les frappes aériennes	114	308	276
Décès causés par les insurgés	699	950	1 160

10

*From Hope to Fear, An Afghan Perspective on Operations of Pro-Government Forces in Afghanistan*, Commission indépendante afghane des Droits de l'Homme, décembre 2008. Ibid. *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2008*, UNAMA, janvier 2009. Ibid. *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Rapport du Secrétaire général de l'ONU, 10 mars 2009. voir *Fight Poverty to End Insecurity - Afghan Perceptions of Insecurity*, Consortium de Recherche et de Défense des Droits de l'Homme, mars 2009.

16

*From Hope to Fear, An Afghan Perspective on Operations of Pro-Government Forces in Afghanistan*, Commission indépendante afghane des Droits de l'Homme, décembre 2008 ; et *Press Statement*, Philip Alston, Rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, 15 mai 08. *Losing the People, The Costs and Consequences of Civilian Suffering in Afghanistan*, CIVIC, février 2009. Ibid. Commission d'organisation exécutive des PRT, 27 janvier 2005. Il existe deux grands types de missions de reconstruction et de développement des PRT : des projets réalisés par l'équipe militaire / CIMIC (Coopération Entre civils et militaires), et ceux mis en œuvre ou supervisés par l'organisation de développement national concernée. *Report to Congress*, General contrôleur spécial pour la Reconstruction de l'Afghanistan, 30 janvier 2009, p 10. *Agency Stovepipes vs Strategic Agility*, Commission de la Chambre des Représentants américaine sur les services armés, Sous-commission à la

veille et aux Investigations, avril 2008, p 72.

xiv. <sup>25</sup> *Quarterly Report to the United States Congress*, Contrôleur général spécial pour la Reconstruction de l'Afghanistan, janvier 2009, p. 39. <sup>26</sup> Le budget d'exploitation annuel d'une PRT américaine (hors salaires) dépasse 20 millions de dollars ; voir *Agency Stovepipes vs Strategic Agility*, Commission de la Chambre des Représentants américaine sur les services de l'armée, Sous-commission de veille et d'investigations, avril 2008, p 24. <sup>27</sup> Informations fournies par le Comité International de Secours, mars 2009. <sup>28</sup> *Report to Congress*, Contrôleur général spécial pour la Reconstruction de l'Afghanistan, 30 janvier 2009, p 50. <sup>29</sup> *Provincial Reconstruction Teams, Lessons and Recommendations*, Ecole Woodrow Wilson de Relations Publiques et Internationales, Université de Princeton, janvier 2008. <sup>30</sup> *The US experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Institut américain pour la Paix, Robert Perito, juin 2005. <sup>31</sup> *Falling Short – Aid Effectiveness in Afghanistan*, Matt Waldman, ACBAR, mars 2009. <sup>32</sup> *Congressional Budget Justification*, Justification budgétaire, exercice fiscal 2009, Panorama régional de l'Asie du Sud et Central, p 556. <sup>33</sup> *No room for humanitarianism in the integrated approach*, Cornish and Glad, Comité atlantique norvégien, 2008. <sup>34</sup> Chiffres tires du Bureau afghan de sécurité des ONG, janvier 2009. <sup>35</sup> *No room for humanitarianism in the integrated approach*, Cornish and Glad, Comité atlantique norvégien, 2008. <sup>36</sup> *Securing, Stabilising and Reconstructing Afghanistan: Key Issues for Congressional Oversight*, bureau américain de Responsabilités, mai 2007, p 22. <sup>37</sup> Corps de Coordination des organisations pour les ONG afghanes. <sup>38</sup> Informations de sources Nations Unies sur la situation de l'anonymat. <sup>39</sup> Par exemple, voir *Afghanistan: New Administration, New Directions*, Cellule de crise, 13 mars 2009, p 9. <sup>40</sup> Le JCMB a la responsabilité première de coordonner et de superviser les efforts internationaux en Afghanistan. <sup>41</sup> ILUNAMA rapporte qu'un total de 271 personnes ont été exécutées par les forces anti-gouvernementales en 2008. Voir également : *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Rapport du Secrétaire Général, 24 septembre 2008, para 54. <sup>42</sup> Informations fournies sur la base de l'anonymat par un haut diplomate occidental, février 2009. <sup>43</sup> *Press Statement*, Philip Alston, Rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, 15 mai 2008. <sup>44</sup> *Police in Afghanistan, Still Searching for a Strategy*, Mise à jour d'un communiqué, Cellule de crise, 18 décembre 2008, p 4. <sup>45</sup> *Community Defence Initiatives in Afghanistan*, organisations britanniques dans le groupe "Afghanistan", avril 2008. <sup>46</sup> Informations fournies sous couvert d'anonymat par un analyste de la sécurité en Afghanistan, familier de l'IDGA, mars 2009. <sup>47</sup> *Securing Afghanistan: Getting on Track*, C. Fair et S. Jones, Institut américain pour la Paix, janvier 2009, p 1 et 13 ; et *Police in Afghanistan, Still Searching for a Strategy*, mise à jour d'un communiqué, Cellule de crise, 18 décembre 2008, p 12. Voir également : *Afghanistan: New Administration, New Directions*, cellule de crise, 13 mars 2009, p 11. <sup>48</sup> Voir *Reforming Afghanistan's Police*, cellule de crise, 30 août 2007. <sup>49</sup> *Police in Afghanistan, Still Searching for a Strategy*, mise à jour d'un communiqué, Cellule de crise, 18 décembre 2008, p 3. Voir aussi : *Royal Marine Killed in Afghanistan at end of worst year for British deaths*, le Guardian (Royaume-Uni), 1<sup>er</sup> janvier 2009. <sup>50</sup> Voir *Community Peacebuilding in Afghanistan – the Case for a National Strategy*, Matt Waldman, Oxfam International, février 2008.