

Synthèse des recommandations formulées par les ONG françaises présentes en Afghanistan

Texte provisoire qui sera complété à l'issue du colloque du 22 mai.

Préambule

Les ONG françaises signataires de ces recommandations, fortes de leur expérience de trois décennies en Afghanistan, de leur connaissance du terrain, de leur proximité avec les populations afghanes, de la constance de leur lien avec elles, estiment devoir contribuer à la réflexion stratégique de la Communauté Internationale concernant la reconstruction de l'Afghanistan. Il s'agit ici de proposer quelques recommandations ayant pour objectifs d'améliorer l'efficacité de l'aide, d'accélérer la reconstruction du pays, de favoriser son développement économique et de contribuer au retour à la paix civile.

Parmi les causes de l'insécurité qui se développe depuis quelques années en Afghanistan, figurent l'insatisfaction des populations devant l'inégalité des niveaux de vie et la perception qu'elles ont de la lenteur de la reconstruction, malgré des avancées réelles importantes dans certains domaines (le développement des infrastructures routières ou l'amélioration de l'accès à l'éducation par exemple). L'insécurité est aussi fortement favorisée par la pauvreté persistante et par la corruption qui se répand parmi les instances dirigeantes. Les trafics illicites ont pour effet d'aggraver considérablement cette situation.

La fragilité actuelle des situations économique, politique et sociale appelle une réponse forte, massive et coordonnée de la Communauté internationale, dont tous les acteurs – organismes internationaux, gouvernement afghan, ONG internationales et afghanes, populations – doivent unir leurs efforts.

1° recommandation : les besoins essentiels des populations doivent être couverts en priorité

Les besoins primaires - accès à l'eau, à la nourriture, à la santé, à l'habitat – restent grands dans tout l'Afghanistan. De surcroît, la récente augmentation du prix des denrées de base et du carburant contribue à créer dans le pays des situations d'urgence humanitaire.

Par ailleurs de fortes disparités régionales existent. Alors que certaines zones ont pu bénéficier d'une aide importante ces dernières années et connaissent une amélioration sensible, il n'en est pas de même pour d'autres, qui, du fait de leur enclavement, de leur population plus dispersée ou d'une certaine forme de discrimination, n'ont pas bénéficié du même niveau d'aide et par conséquent du même développement. Enfin d'autres régions restent pour l'instant quasiment inaccessibles à l'aide humanitaire du fait de la persistance de combats.

L'accès pour tous les afghans à la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau et à des soins primaires est le socle indispensable à toute reconstruction et développement de l'Afghanistan.

Les mines, sous-munitions non explosées et autres résidus explosifs de guerre restent un obstacle considérable à la reconstruction économique et sociale du pays, et au retour des réfugiés. Cette pollution touche aussi bien des villes, des zones commerciales, des villages et des terres agricoles. Actuellement au moins 17% de la population vivent dans des zones dangereuses. L'effort déjà consenti pour neutraliser ces engins doit être poursuivi.

2° recommandation : les populations sont le moteur de la reconstruction et du développement de l'Afghanistan

Les modèles de reconstruction et de développement du pays sont à élaborer par les populations elles-mêmes qui doivent pouvoir grâce à l'appui de la Communauté Internationale, affirmer leur désir de paix et choisir leur modèle de société, conforme à leur culture et aux valeurs universelles.

Aussi, tous les efforts de la Communauté Internationale, notamment ceux des ONG qui travaillent au plus près des populations, doivent être déployés pour aider la société afghane, dans sa diversité et sa complexité, à exprimer ses besoins, formuler ses attentes, les hiérarchiser et prendre en charge son développement.

La Communauté Internationale doit donner aux communautés afghanes la capacité de concevoir et de gérer la reconstruction et le développement de leur pays.

Cette appropriation par les Afghans de la maîtrise de leur avenir peut être renforcée par :

- Une adaptation des mécanismes de mise en œuvre de l'aide afin de placer les populations au cœur des décisions. A ce titre, les programmes nationaux, tels que le « National Solidarity Program »¹ ou le « Basic Package of Health Services »² même s'ils suscitent de nombreuses critiques, méritent d'être analysés, poursuivis et améliorés.
- Le développement de synergies entre les différents acteurs de la reconstruction - Etat afghan, bailleurs de fonds, ONG internationales et afghanes, entreprises - susceptibles de favoriser l'émergence de réponses concertées et complémentaires aux besoins identifiés et hiérarchisés par les populations. Ainsi la création d'un organe de coordination des actions humanitaires et de reconstruction, sur le modèle de l'UNOCHA (United Nation Office Coordination Humanitarian Affairs), mais indépendant, que demandent les ONG en Afghanistan, serait une première avancée en ce domaine.
- Le soutien au développement des cultures vivrières, susceptibles d'apporter la sécurité alimentaire, en privilégiant une agriculture raisonnée, favorisant la qualité des produits, la diversité des espèces cultivées et respectueuse de l'environnement.
- La lutte contre la spéculation foncière, le développement de mécanismes permettant aux petits paysans d'accéder au foncier et si possible le remembrement, ainsi que la lutte contre l'érosion des terres agricoles, actions prioritaires pour sécuriser le secteur rural.
- La contrôle de la croissance des villes afghanes, qui peuvent devenir un lieu de création de richesses et d'emploi pour l'avenir, mais aussi un foyer d'accroissement des vulnérabilités socio-économiques et de déstabilisation pour l'Afghanistan.
- L'amélioration des conditions d'un essor économique du pays par le soutien à des grands projets d'infrastructures et de relance du secteur secondaire
- Le développement de l'accès au crédit, notamment pour les populations rurales.

Pour ce qui les concerne, les ONG entendent pleinement respecter les aspirations de la population afghane. Leur engagement dans le processus de reconstruction, en appui, en parallèle aux efforts de l'Etat afghan et souvent en collaboration avec les services de l'Etat, ne constitue néanmoins pas un alignement politique, mais une action en faveur des populations, en respect des lois afghanes et selon des principes de neutralité politique, ethnique et religieuse. A cet égard, les ONG signataires réaffirment leur volonté d'agir partout où la population afghane le souhaite et exprime des besoins non couverts par d'autres acteurs de l'aide, sous la seule réserve que leur sécurité soit assurée.

3° recommandation : le renforcement d'un Etat afghan ayant une représentation forte en province est, à la fois, un des éléments de la stabilisation du pays et une nécessité pour son développement

Un soutien à l'implantation des administrations afghanes à un niveau provincial et un renforcement des moyens et des compétences des fonctionnaires afghans apportera aux populations des services dont elles ont besoin et renforcera la reconnaissance et la légitimité du gouvernement afghan.

Dans l'état actuel de la situation, les ONG peuvent provisoirement jouer un rôle dans l'accompagnement, la formation des fonctionnaires territoriaux afghans, rôle qu'elles assument pour partie actuellement dans certains domaines et certaines régions tels que la santé avec la mise en place du « Basic Package of Health Services ».

Ce renforcement des capacités doit par ailleurs connaître un rééquilibrage entre fonctionnaires d'administrations centrales, bénéficiant actuellement d'un appui non négligeable en terme de formation et de conseil, et fonctionnaires provinciaux et municipaux, parfois fort isolés, dépourvus de moyens, et n'ayant qu'un accès très restreint à des possibilités de formations, hormis par le biais des ONG. Cette consolidation des compétences nationales exige de donner à l'Etat afghan la possibilité d'assurer la formation du potentiel humain dont il a besoin, en favorisant le développement de formations et l'attribution de bourses d'études pour les candidats intéressés.

Un soutien aux diverses collectivités locales (shuras, conseils municipaux, assemblées provinciales) est indispensable pour leur permettre d'exprimer les attentes des populations et si possible d'y répondre.

La question du respect des droits de l'Homme doit rester de façon stratégique au cœur du processus global de reconstruction de l'Etat afghan. Si des progrès ont été faits pour ce qui concerne la démocratie électorale et la liberté de la presse, il reste encore des questions non résolues dans ce

domaine, et les ONG demandent qu'elles ne soient pas oubliées dans le cadre des efforts de reconstruction de l'économie et des institutions.

4° recommandation : le retour de la paix civile nécessite une réflexion sur l'ensemble des malaises dont souffre la société afghane

Le conflit actuel en Afghanistan comporte une dimension culturelle. Il y a des désaccords au sein de la population afghane sur la nature même de la société à reconstruire, sur le rôle de la religion, sur les mœurs, sur la place de la femme, des anciens, sur la répartition des responsabilités entre les institutions locales et nationales.

Tout en soutenant les valeurs universelles, la Communauté Internationale doit éviter de s'immiscer dans le débat culturel en prétendant imposer des mœurs étrangères (qualifiées souvent d'occidentales). Elle doit au contraire favoriser le dialogue des cultures, par le biais par exemple de colloques largement ouverts, de publications, de rencontres culturelles.

Toutes les causes de la déstabilisation actuelle du pays doivent être examinées, et les canaux de dialogue, depuis les conseils locaux (shuras) jusqu'aux organismes nationaux et internationaux, doivent être ré-activés en vue d'une réflexion partagée sur les conditions d'une sortie de crise.

Chaque acteur de l'aide, à son niveau d'action et de contact avec les populations afghanes, peut jouer un rôle dans l'édification d'un processus de concorde civile et de réconciliation nationale.

5° recommandation : une séparation nette entre soutien militaire et aide à la reconstruction est nécessaire

Plusieurs déclarations de personnalités de premier plan, dont l'envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU en Afghanistan nouvellement nommé, M. Karl Eide, ont souligné dernièrement le fait que la solution du conflit en Afghanistan ne pouvait pas être uniquement militaire.

La reconnaissance de la dimension politique de la résolution de problème afghan est un premier pas mais mérite d'être précisée. L'aide à la reconstruction sera d'autant plus efficace que la séparation entre l'appui militaire apporté par l'OTAN et les forces de la Coalition et l'aide à la reconstruction délivrée par la communauté internationale et les grands donateurs institutionnels sera nette et clairement établie.

La confusion entre aide à la reconstruction et aide militaire ne peut en effet que nuire à la perception que les populations pourraient avoir des programmes de développement mis en œuvre. Les Afghans ne doivent pas avoir le sentiment que l'aide qui leur est apportée est soumise à un choix politique préalable, ou à une allégeance forcée.

De plus, cette non-différenciation entre action humanitaire et militaire, contribue à réduire l'espace humanitaire³ et à mettre en danger le personnel des ONG.

Les ONG françaises, dont certaines sont présentes dans ce pays depuis le début des années 80, craignent ainsi que l'envoi de nouvelles troupes françaises se traduise très concrètement par une dégradation des conditions de sécurité des équipes humanitaires.

Les « Provincial Reconstruction Teams »⁴ posent un problème particulier et mettent en évidence la nécessité de cette séparation entre appui militaire et aide à la reconstruction. Ces unités militaires particulières mettent en effet en œuvre des projets d'assistance le plus souvent « à impact rapide » qui viennent souvent contrecarrer des projets de long terme, menés en concertation et avec l'appui des populations.

Les ONG n'ont pas vocation à se déterminer sur la pertinence d'un appui militaire international, mais force est de constater que les populations afghanes semblent montrer une certaine lassitude, sinon une animosité, vis-à-vis d'une certaine forme de présence militaire étrangère. Cet essoufflement du soutien populaire s'est développé du fait de la durée même de la présence des forces internationales, mais aussi du fait des dégâts collatéraux commis.

Aussi, afin d'éviter que l'incompréhension et les dissentiments n'augmentent encore entre troupes militaires étrangères et populations afghanes, il conviendrait que les forces militaires de la Coalition, ainsi que celles de l'ISAF sous commandement OTAN, précisent nettement leur rôle et leur agenda, notamment pour ce qui concerne la fin de l'opération « Liberté immuable »⁵.

6° recommandation : le gouvernement français doit renforcer son soutien à la reconstruction

Les ONG françaises souhaitent vivement que le soutien à la reconstruction de l'Afghanistan annoncé par la France se traduise par une augmentation sensible des moyens consacrés à l'aide au développement.

L'aide civile de la France est en effet d'un montant très faible, la situant en 21^{ème} position des donateurs⁶, alors même que la France a une longue histoire d'échange et de solidarité avec l'Afghanistan. Ce budget doit être significativement augmenté.

Alors que la Communauté internationale consacre des efforts considérables à la stabilisation du pays, efforts auxquels la France participe notablement, la connaissance de l'Afghanistan, de ses sociétés, de ses langues, de son histoire, de sa culture, reste très insuffisante. Elle doit être soutenue, encouragée et approfondie.

7° recommandation : la Communauté Internationale doit avoir une lecture régionale de la problématique afghane

Il est évident pour les ONG travaillant en Afghanistan que les crises et les malaises appelant leur intervention comportent le plus souvent une dimension régionale.

Les influences de caractère économique, idéologique, social venues de pays voisins peuvent se révéler positives ou résolument négatives. Elles devraient donc être orientées et contrôlées par des accords appropriés entre états voisins en liaison avec les organisations internationales compétentes. Cela s'applique, entre autres, au flux des réfugiés quittant leur pays d'accueil, au trafic de la drogue, à la contrebande, aux restrictions imposées au commerce, aux infiltrations de groupes armés, autant de questions ne pouvant être dûment traitées que dans un cadre régional.

8° recommandation : dans la phase actuelle, l'action des ONG reste indispensable et doit être soutenue

Les ONG sont un des maillons du processus d'aide au développement le plus proche des populations afghanes. Elles participent à la reconstruction actuelle et jouent un rôle indéniable, aux côtés des organismes internationaux donateurs, des Etats, du gouvernement afghan, dans sa mise en œuvre et possèdent une capacité unique de réponse aux besoins humanitaires qui perdurent.

Elles facilitent pour certaines la gestion de programmes nationaux - apportant une aide à 21 600 communautés rurales et dans toutes les grandes villes -, mettent en œuvre des programmes d'urgence ou de développement en milieu rural ou urbain et contribuent à assurer la stabilité du pays, dans les zones où elles peuvent travailler.

Elles contribuent au développement des compétences afghanes dans de nombreux domaines, tant au sein de leurs propres structures, que par le biais des formations développées dans le cadre des programmes menés, ou par l'accompagnement et le soutien apportés aux fonctionnaires nationaux.

De par leur présence ancienne, très ancrée auprès des populations, les ONG ont certainement une capacité de collecte de données, de suivi régulier et d'analyse de la situation afghane qui doit permettre d'améliorer l'aide en Afghanistan en concertation avec tous ces partenaires.

C'est pour cela que dans la phase actuelle, les ONG doivent recevoir tous les appuis nécessaires de la Communauté Internationale et du gouvernement afghan.

Conclusion

Les défis sont nombreux. Des inflexions pour améliorer l'efficacité de l'aide et permettre la reconstruction de l'Afghanistan sont nécessaires mais demandent des efforts importants et une volonté de tous les acteurs de la Communauté Internationale.

Ces efforts demandent une poursuite de l'engagement de la Communauté Internationale sur le long terme et doivent de plus concilier le double objectif d'une recherche d'impact rapide de l'aide, offrant aux populations des dividendes de la paix et d'un travail dans la durée qui permettra de retisser des liens sociaux empreints de confiance, instaurer un état de droit efficace et crédible, et rebâtir une économie saine.

La réconciliation et la reconstruction ont besoin d'être encouragées. La lucidité, le constat réaliste de la situation actuelle, ne doivent pas être aveugles. La constatation de ce qui est insuffisant ne saurait exclure la vision de ce qui est en mouvement.

Pour restaurer cette confiance et assurer cet engagement dans la durée, il est important que tous ceux qui contribuent à faire connaître la situation en Afghanistan, sans se focaliser sur les

événements les plus négatifs ou les plus sensationnels, sachent enquêter sur les vitalités de la société afghane, et en particulier de sa jeunesse, et en décrivent de manière équilibrée les dynamiques.

Paris, le 22 mai 2008



Le document original est rédigé en français

¹ Le NSP (National Solidarity program) est un programme du gouvernement afghan, mis en place par le ministère de la Réhabilitation Rurale et du Développement (MRRD). Il est financé en majorité par la Banque Mondiale, d'autres bailleurs internationaux participant également.

Le programme vise à développer durablement les capacités des communautés locales afghanes à identifier, organiser, planifier, gérer, décider, conduire et contrôler de manière participative leur propre programme à travers la réalisation concrète des projets.

² Le BPHS (Basic Package of Health Services) a pour objectif de fournir un ensemble normalisé de services de base qui constitue la base de la prestation de services dans tous les soins de santé primaires et de promouvoir une redistribution des services de santé en fournissant un accès équitable, en particulier dans les zones mal desservies. Le BPHS définit une liste de quatre niveaux standards de services dans le système de santé: le poste de santé, centre de santé de base, centre de santé complet, et l'hôpital de district.

³ C'est-à-dire les zones où le personnel humanitaire peut intervenir sans risques excessifs.

⁴ Les PRT (Provincial Reconstruction Team) sont des forces militaires internationales, qui en plus de leur action de sécurisation du pays, mènent des actions « civilo-militaires », distributions gratuites de médicaments, de nourriture ou d'outils, vaccinations gratuites du bétail, constructions d'écoles ou autres aides fortement visibles. Ces actions sont conduites sans aucune réflexion préalable, ni consultation des acteurs de terrain que sont les ONG quant à la manière de mettre en œuvre ce type d'aide

⁵ Il existe 2 groupes de forces internationales en Afghanistan :
L'opération « liberté immuable » (« enduring freedom »), regroupant 16 pays, sous commandement américain, souvent appelée forces de la Coalition dont le mandat principal est la neutralisation du réseau Al Qaïda.
La Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS, ou ISAF en anglais), disposant d'un mandat de l'ONU et ayant pour objectif la sécurisation et la stabilisation de l'Afghanistan.

⁶ Cf Falling short / Aid effectiveness in Afghanistan - ACBAR - March 2008