Nations Unies S/2015/713

Conseil de sécurité

Distr. générale
15 septembre 2015
Français
Original : anglais

Lettre datée du 15 septembre 2015, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de vous faire rapport sur l'examen complet du rôle, de la structure et des activités de toutes les entités des Nations Unies en Afghanistan, que le Conseil de sécurité m'a demandé d'entreprendre dans sa résolution 2210 (2015) du 16 mars 2015.

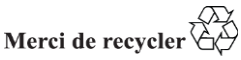
Je me suis félicité de cette demande, voyant dans cet examen une occasion de faire en sorte que les organismes des Nations Unies mènent une action fructueuse et tirent le meilleur parti de l'appui que la communauté internationale apporte au peuple afghan. J'ai donc immédiatement chargé mon Représentant spécial pour l'Afghanistan, M. Nicholas Haysom, de procéder à cet examen en consultation et en collaboration étroites avec le Gouvernement afghan et les principales parties prenantes, dont la communauté des donateurs. Une Commission d'examen tripartite de l'action des Nations Unies en Afghanistan a été créée à cette fin. Le Président a désigné ses ministres des affaires étrangères et des finances pour représenter le Gouvernement. Huit ambassadeurs représentaient le groupe plus important des États Membres donateurs, et le système des Nations Unies était représenté par plusieurs organismes, fonds et programmes.

La Commission a examiné l'action des Nations Unies en Afghanistan à la lumière du début de la Décennie de la transformation et conformément aux principes de souveraineté, de direction et de prise en charge nationales. Ses débats se sont appuyés sur un vaste examen de l'ensemble des activités des organismes, fonds et programmes des Nations Unies entrepris à la demande du Gouvernement afghan, examen dont le résultat a été consigné dans une communication officielle du Coordonnateur résident. À l'issue de trois séances plénières et d'autres consultations au sein des groupes de référence, la Commission a adopté à l'unanimité le rapport ci-joint (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité pour information.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon

15-15070 (F) 160915 160915



Annexe

Rapport final – septembre 2015

Commission d'examen tripartite de l'action des Nations Unies en Afghanistan

Historique

1. Dans sa résolution 2210 du 16 mars 2015, le Conseil de sécurité a prorogé le mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) jusqu'au 17 mars 2016 et prié le Secrétaire général « […] d'entreprendre la conduite d'un examen complet du rôle, de la structure et des activités de toutes les entités des Nations Unies en Afghanistan, dans le cadre d'échanges et de consultations exhaustifs avec le Gouvernement afghan et les principales parties prenantes, dont la communauté des donateurs, à la lumière de l'achèvement de la transition et du début de la Décennie de la transformation, et conformément aux principes de souveraineté, de direction et de prise en charge nationales afghanes ». Suite à cette résolution, il a été créé en juillet 2015 une commission d'examen tripartite, comprenant les Nations Unies, le Gouvernement afghan et la communauté des donateurs, qui a été chargée d'examiner les principes devant régir clairement l'action menée par les entités des Nations Unies en Afghanistan. La Commission s'est employée, à cet égard, à déterminer les domaines dans lesquels cette action est la plus fructueuse, l'objectif étant d'axer les contributions sur ces domaines et de veiller à ce que les organismes des Nations Unies aident à tirer le meilleur parti de l'appui de la communauté internationale à l'Afghanistan et à la population afghane. Les discussions ont porté sur trois thèmes : principes régissant l'action des organismes des Nations Unies; engagements et obligations du Gouvernement; présence future des Nations Unies en Afghanistan.

2. La Commission a tenu trois réunions : la première, qui a eu lieu le 14 juillet, était coprésidée par le Ministre afghan des affaires étrangères, M. Salahuddin Rabbani, et le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, M. Nicholas Haysom; la deuxième, tenue le 10 août, était coprésidée par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur résident, Coordonnateur des opérations humanitaires et Représentant résident, M. Mark Bowden, et le Ministre adjoint des finances de l'Afghanistan, M. Shafiq Qarizada; la troisième, tenue le 2 septembre, était coprésidée par M. Rabbani et M. Haysom. La Commission comprenait des représentants du groupe de donateurs cinq plus trois (Allemagne, Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, Japon, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède (représentant le Groupe des pays nordiques Plus) et Union européenne). Les entités des Nations Unies ci-après ont participé à ses travaux : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et Organisation mondiale de la Santé (OMS). La Banque mondiale a assisté aux travaux en qualité d'observateur. Entre chaque réunion de la Commission, l'ONU et la communauté des donateurs ont organisé des rencontres de groupes de référence avec leurs autres partenaires afin d'examiner leurs apports respectifs au processus.

3. Dans le cadre d'une autre initiative menée en janvier 2015, le Bureau du Président a demandé à l'ONU et aux principaux donateurs de procéder à un examen de l'ensemble de leurs activités de manière à adopter une approche unifiée de l'exécution des différents programmes et à donner un aperçu des activités de développement et de la nature de leurs échanges avec le Gouvernement. L'examen des activités des Nations Unies (UN Portfolio Review) qui en a résulté a été achevé en mars 2015; le 11 juin, une réunion s'est tenue entre le Président Ashraf Ghani et l'ONU pour examiner le document présenté à cette occasion. Au cours des débats de la Commission d'examen tripartite, il a été décidé qu'indépendamment du rapport final de la Commission, le Coordonnateur résident des Nations Unies adresserait également au Président de l'Afghanistan une lettre dans laquelle figureraient dans le détail les mesures que l'ONU prendrait sur les questions découlant de l'examen des activités des Nations Unies dans le pays, notamment les questions de programmation concernant l'initiative Unité d'action des Nations Unies et les questions relatives au renforcement des capacités, ainsi que les questions opérationnelles telles que les achats et les barèmes des traitements. L'examen des activités est essentiellement axé sur les activités des organismes, fonds et programmes des Nations Unies en Afghanistan, mais compte tenu des liens étroits qui existent entre la MANUA et l'équipe de pays des Nations Unies, il a été convenu que ce document serait soumis à l'examen tripartite.

Contexte : les Nations Unies en Afghanistan

4. L'action de l'Organisation des Nations Unies en Afghanistan se fonde sur les principes d'universalité, d'égalité, de participation, de non-discrimination, de transparence et de responsabilité, qui sous-tendent toutes les activités menées par l'Organisation. L'ONU est présente en Afghanistan depuis plus d'une cinquantaine d'années, les organismes, fonds et programmes s'employant à donner au peuple afghan les moyens de construire un pays stable et prospère. L'équipe de pays des Nations Unies compte aujourd'hui 28 organismes, fonds et programmes[1], dont la MANUA, la mission politique spéciale créée en 2002. Les programmes des Nations Unis sont exécutés dans toutes les zones de développement en Afghanistan par 5 154 membres du personnel (4 244 recrutés sur le plan national et 910 sur le plan international)[2], qui sont déployés sur 20 sites à travers tout le pays, des membres du personnel recrutés sur le plan national travaillant dans plus de la moitié des provinces. Aucun autre organisme international ne se livre à un éventail d'activités

[1] Banque asiatique de développement, Fonds monétaire international, Organisation internationale pour les migrations, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Centre des Nations Unies pour les établissements humains, Agence internationale de l'énergie atomique, Fonds international de développement agricole, Organisation internationale du Travail, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, Programme des Nations Unies pour le développement, Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Fonds des Nations Unies pour la population, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, Service de la lutte antimines de l'ONU, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, Banque mondiale, Programme alimentaire mondial, Organisation mondiale de la Santé.

[2] Département de la santé et de la sécurité de l'Organisation des Nations Unies, mai 2015.

de partenariat aussi varié avec le peuple afghan en matière de développement et sur le plan humanitaire.

5. La MANUA est présente en Afghanistan à la demande du Conseil de sécurité, qui prend les décisions autorisant les opérations de maintien de la paix et les missions politiques spéciales, en étroite consultation avec les États Membres, y compris le gouvernement du pays hôte, en vue de promouvoir la paix et la sécurité régionales. Depuis sa création en 2002, la MANUA s'est acquittée d'un certain nombre de fonctions dans le cadre de l'action menée par la communauté internationale pour faire face à l'évolution de la situation dans le pays. Alors que le Conseil de sécurité met essentiellement l'accent sur la paix et la sécurité, la MANUA, dont l'action est nécessairement liée à celle de l'équipe de pays des Nations Unies, a axé ses efforts sur les questions de développement et d'ordre humanitaire. En 2013, à l'initiative du Ministre des affaires étrangères de l'époque, M. Zalmai Rassoul, il a été procédé à une intégration des mandats en consultation avec le Gouvernement. Il en a résulté un affinement du mandat, l'accent étant mis davantage sur les bons offices politiques, la coordination de l'action des donateurs et les droits de l'homme. Cette évolution traduisait un consensus, forgé en concertation avec le Gouvernement, selon lequel la Mission devrait mettre l'accent sur ses points forts et, plutôt que de se consacrer aux questions de développement, jouer un rôle plus politique axé sur la coordination des donateurs et l'action humanitaire.

6. Dans le cadre de son mandat global redéfini, qui a dernièrement été autorisé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2210 (2015), la Mission met l'accent sur : a) les bons offices, en privilégiant les solutions politiques grâce à la promotion de la paix et de la réconciliation, au renforcement de la coopération régionale et à l'appui aux élections; b) la promotion et la protection des droits de l'homme grâce à une surveillance continue, à la collecte de données, à l'analyse et à la recherche sur le terrain au sujet des priorités prescrites en matière de droits de l'homme en Afghanistan[3], et à l'établissement de rapports publics dans lesquels sont formulées, à l'intention du Gouvernement, des recommandations importantes sur le respect des engagements nationaux et internationaux en matière de droits de l'homme; c) la coordination de l'action des donateurs, en favorisant les discussions entre donateurs sur les priorités et les moyens d'aider le Gouvernement à réaliser ses objectifs de réforme; d) l'amélioration de l'accès humanitaire et le renforcement des capacités d'intervention humanitaire; e) l'appui aux réfugiés et aux déplacés; f) la lutte contre l'économie illicite, y compris le trafic de drogues et l'exploitation illicite des ressources naturelles, qui constitue une source essentielle de financement des activités terroristes.

7. L'Afghanistan reste un pays profondément marqué par le conflit, où les niveaux de violence élevés et la pauvreté généralisée continuent d'exiger une importante assistance internationale pour instaurer la stabilité et la sécurité sur les plans politique et économique. L'ONU est consciente du fait qu'un appui substantiel est encore nécessaire pour assurer des progrès durables et qu'un certain nombre d'obstacles au développement futur de l'Afghanistan doivent encore être levés,

[3] Notamment la protection des civils en période de conflit armé, la violence à l'égard des femmes, le traitement des personnes détenues par les autorités afghanes à la suite du conflit, la vérification des détentions arbitraires, le dialogue du peuple afghan sur la paix, les droits de l'homme et la pauvreté en Afghanistan.

notamment le caractère limité des infrastructures et les faibles niveaux d'investissement, sans compter la nécessité de renforcer la sécurité, la bonne gouvernance, l'accès aux services de base et la responsabilité. Le Gouvernement et la communauté internationale savent que la présence intégrée de l'ONU au niveau infranational est appréciée et il est clairement entendu que cette présence doit être maintenue. Lors des discussions menées au cours de l'examen tripartite, il a également été établi qu'il est certes important d'élaborer des plans à long terme pour la transition, mais que cette évolution passe nécessairement par les progrès qui seront accomplis dans l'exécution du programme de réforme du Gouvernement. Se fondant sur les principes de prise en charge des priorités nationales et de direction de leur mise en œuvre par les Afghans eux-mêmes, et conformément à la résolution 2210 (2015) du Conseil de sécurité, la Commission d'examen tripartite formule les recommandations ci-après au sujet du rôle, de la structure et des activités futurs des Nations Unies en Afghanistan.

Principales questions : rôle

8. Lors des discussions menées au cours de l'examen tripartite, les questions ci-après ont été examinées en ce qui concerne le rôle de l'ONU en Afghanistan, lesquelles portent sur des domaines essentiels du mandat de la MANUA[4].

9. **Bons offices**. La MANUA a joué un rôle essentiel de bons offices, fournissant un appui au processus de paix en cours, au renforcement de la démocratie et à la réforme électorale, en favorisant la coopération et en prônant une action internationale sur le plan économique en Afghanistan. Lors des élections litigieuses et contestées de 2009, 2010 et 2014, la Mission a efficacement offert ses bons offices dans des climats hautement politisés et extrêmement tendus. En identifiant les principales parties prenantes et en entretenant le dialogue avec elles, elle a contribué à faire en sorte que les Afghans acceptent les résultats, avec l'assentiment du Gouvernement et en consultation étroite avec lui. L'ONU soutient fermement le Gouvernement élu conformément à la Constitution et rend hommage au Président Ghani et au Chef de l'exécutif Abdullah Abdullah pour la formation d'un gouvernement d'unité nationale. Dans le contexte de la décennie de la transformation, l'ONU s'engage à aider le Gouvernement à exécuter son programme de réforme propre à assurer la paix et la stabilité, comme il est indiqué dans le document intitulé « Realizing Self-Reliance: Commitments to Reforms and Renewed Partnership » (Vers l'autosuffisance : engagement en faveur de réformes et d'un partenariat renouvelé, qui a été présenté à la Conférence de Londres sur l'Afghanistan de décembre 2014.

Recommandation : la poursuite des activités de bons offices à l'appui du Gouvernement restera importante pour la stabilité à long terme du pays et de la région. Si le mandat actuel de la MANUA souligne qu'il importe de renforcer

[4] L'ONU aide le Gouvernement à prendre pleinement en charge la gestion des principaux objectifs approuvés par le Conseil de sécurité. Initialement demandés dans la résolution 1868 (2009) du Conseil, les objectifs et les indicateurs correspondants pour la transition sont axés sur les questions suivantes : sécurité; paix, réintégration et réconciliation; gouvernance et renforcement des institutions; droits de l'homme, développement économique et social; coopération régionale; partenariat entre le Gouvernement et la communauté internationale; lutte contre les stupéfiants. Un rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs est présenté chaque année au Conseil de sécurité, dans le cadre du rapport du Secrétaire général sur l'Afghanistan, dont le dernier en date a été publié en mars 2015 (A/69/801-S/2015/151).

l'intégration de l'Afghanistan avec ses voisins, il n'en faudrait pas moins promouvoir les activités de bons offices de la Mission en mettant davantage l'accent sur son rôle de bons offices politiques dans la région, notamment en ce qui concerne le processus de paix. Il faudrait également souligner le rôle de la Mission à l'appui des futures élections.

10. **Droits de l'homme et état de droit**. La fonction normative de l'ONU à l'appui des institutions afghanes en vue de promouvoir et de protéger efficacement les droits de l'homme et l'état de droit bénéficie du soutien des Afghans et de la communauté internationale, qui insistent pour en assurer la présence dans le pays. Le Groupe des droits de l'homme de la Mission est apprécié particulièrement pour sa solide méthodologie et sa capacité de mener directement un dialogue constructif avec toutes les parties au conflit, de veiller à la précision de son travail, de tenir compte de toutes les perspectives et de susciter de vrais changements dans les pratiques des parties. L'ONU et ses partenaires internationaux jouent un rôle distinct en donnant aux institutions nationales des droits de l'homme, telles que la Commission afghane indépendante des droits de l'homme, les moyens de s'acquitter de leurs fonctions, et sont résolus à continuer de renforcer les capacités et à promouvoir l'importance des droits de l'homme et de l'état de droit dans la société afghane. La pleine participation des femmes à toutes les actions menées en vue de maintenir la paix et la sécurité doit être assurée conformément à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité.

Recommandation : il faudrait mettre de nouveau l'accent sur le rôle de l'ONU dans l'action visant à promouvoir les droits de l'homme et l'état de droit, y compris les droits des femmes et l'égalité des sexes, et à aider l'Afghanistan à honorer ses engagements en matière de droits de l'homme. Outre la présence de l'ONU dans le pays, il faudrait souligner le rôle de l'Organisation pour ce qui est d'encourager l'Afghanistan à participer au Conseil des droits de l'homme et à l'examen périodique universel. L'ONU doit s'employer en particulier à souligner les questions de droits de l'homme liées au conflit.

11. **Questions humanitaires, y compris celles concernant les réfugiés, les rapatriés et les déplacés**. La MANUA joue un rôle de premier plan dans la coordination de l'action humanitaire de l'ensemble du système des Nations Unies. La Mission est chargée de faciliter le libre accès des services humanitaires et d'appuyer et de renforcer les capacités d'intervention humanitaire, par l'intermédiaire du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur résident et Coordonnateur des opérations humanitaires, en sa qualité de Coordonnateur de l'action humanitaire, avec la participation de plusieurs organismes, fonds et programmes des Nations Unies et conformément aux principes de la réforme humanitaire. Ce volet comprend également la question des réfugiés, des rapatriés et des Afghans sans papier dans les pays voisins ainsi que celle des personnes déplacées. Par ailleurs, l'ONU apporte un appui essentiel au renforcement des structures d'intervention humanitaire afghanes.

Recommandation : il faudrait souligner le rôle humanitaire de l'ONU, notamment l'appui aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés. Si toutes les parties sont toujours conscientes de la nécessité de fournir une assistance humanitaire fondée sur les principes humanitaires, il n'en est pas moins essentiel de réaffirmer le rôle de l'ONU dans l'action visant à faciliter l'accès humanitaire. Il faudrait accorder une attention particulière aux questions

relatives aux réfugiés, aux rapatriés et aux déplacés, compte tenu du conflit actuel et de la dynamique régionale, et à leurs répercussions sur les mouvements de population. Il faut en particulier mettre l'accent sur les solutions de développement dans les zones où les déplacés et les rapatriés retournent en grand nombre, et respecter la décision des intéressés de choisir librement leur lieu de résidence.

12. **Coordination de l'action des donateurs.** Conformément aux décisions prises aux conférences internationales sur l'Afghanistan tenues à Kaboul (2010), Londres (2010 et 2014) et Tokyo (2012), et aux discussions menées à la réunion de hauts responsables tenue le 5 septembre 2015, la MANUA appuie et facilite le dialogue entre le Gouvernement, ses donateurs et les principales parties prenantes. Les échanges animés par la MANUA, ou conjointement par la MANUA et le Gouvernement, favorisent la cohérence de l'aide internationale et l'harmonisation de la programmation avec les priorités nationales en matière de développement et de gouvernance et les modalités arrêtées d'un commun accord, y compris la politique nationale de gestion de l'aide. Les dialogues renforcent la responsabilité mutuelle et facilitent l'acheminement de l'aide, ce qui à son tour appuie la poursuite de la mobilisation des ressources essentielles pour toute la décennie de la transformation et au-delà.

Recommandation : le rôle de coordination de l'action des donateurs que joue l'ONU peut être défini comme étant celui de facilitateur et d'organisateur de rencontres sur la politique de développement, qui permettent notamment de mettre en place des cadres de responsabilité mutuelle et d'en assurer le contrôle, et de promouvoir l'échange d'informations de façon cohérente et l'analyse, la conception et la fourniture d'une aide au développement.

13. **Lutte antidrogue, économie illicite et lutte contre la corruption**. Dans le cadre du mandat actuel, la MANUA et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) aident l'Afghanistan à lutter contre les activités économiques illicites – y compris le trafic de drogues et l'exploitation des ressources naturelles – lesquelles constituent l'une des sources de financement principales d'éléments criminels et antigouvernementaux dans le pays et sa région. Par ailleurs, par ses contacts réguliers avec le Gouvernement, la communauté internationale et la société civile, le système des Nations Unies s'emploie à renforcer son soutien aux efforts nationaux de mobilisation des ressources intérieures pour lutter contre la corruption et la fraude. En particulier, dans le cadre de son rôle normatif, il a conclu des partenariats avec le Gouvernement pour des activités de lutte contre la corruption dans le but d'accroître la transparence et la responsabilisation.

Recommandation : il conviendrait de réexaminer le rôle des Nations Unies en matière de soutien au Gouvernement pour la lutte contre les activités économiques illicites, notamment la lutte antidrogue, et d'encourager la coopération internationale dans ce domaine afin de se pencher davantage sur les liens régionaux et les préoccupations régionales et d'encourager la coopération entre toutes les autorités afghanes concernées. Étant donné les liens qui existent avec les activités criminelles et terroristes déstabilisantes, il convient de souligner l'importance des relations avec le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) concernant Al Qaida et les personnes et entités qui lui sont associées et le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1988 (2011) en ce qui concerne les

personnes, les groupes, les entreprises et les entités associés aux Taliban. En outre, les Nations Unies devraient accroître leur soutien à la lutte contre la corruption et la fraude. Dans le présent contexte, cela inclut la fourniture d'un soutien pour renforcer les liens entre la coopération pour le développement et le secteur privé en appuyant la création d'un environnement porteur pour les partenaires et en encourageant les partenariats entre secteurs public et privé et le développement économique.

Principales questions : structure

14. Les discussions de la Commission d'examen tripartite sur les questions structurelles du système des Nations Unies ont porté sur la présence dans les régions et les provinces du pays, le renforcement des capacités, la programmation conjointe et les activités conjointes de contrôle. On trouvera ci-après un résumé de ces questions et des recommandations correspondantes.

15. **Présence dans les régions et les provinces**. Le système des Nations Unies est actuellement présent en 20 endroits différents, répartis sur plus de la moitié des provinces afghanes, et s'emploie à respecter le principe d'unité d'action tant au niveau national que dans les régions et les provinces. Le Gouvernement et la communauté internationale ont unanimement salué cette présence locale et recommandé qu'elle soit maintenue à l'avenir. Au cours des discussions de la Commission d'examen tripartite, le Gouvernement et les donateurs ont exprimé leur ferme soutien au maintien d'une présence des Nations Unies dans tout l'Afghanistan. La MANUA continuera d'être le centre de gravité de cette présence, mais, à mesure que la situation le permettra, l'ONU consolidera ses programmes dans le but d'en accroître la cohérence et d'en transférer en fin de compte la direction de la MANUA à l'équipe de pays des Nations Unies. À long terme, la MANUA s'efforcera de concentrer ses activités à Kaboul sur les fonctions de bons offices et la coordination des donateurs et transférera ses autres activités directement au Gouvernement, à l'équipe de pays des Nations Unies, aux donateurs et à des organisations non gouvernementales.

Recommandation : l'ONU devrait maintenir une large présence locale dans l'ensemble de l'Afghanistan en vue d'assurer le maintien de l'accès à l'aide humanitaire et la possibilité de suivre l'impact des projets de développement. En particulier, l'ONU devrait renforcer sa stratégie de programmation intégrée à l'appui de la gouvernance au niveau infranational.

16. **Structures de renforcement des capacités**. Le système des Nations Unies est conscient du fait que la demande et les besoins en matière de capacités de développement accrues restent élevés. Les services d'assistance technique et de mise en œuvre de projets ont parfois entravé les progrès en raison de leur tendance à mettre l'accent sur les activités opérationnelles au détriment du renforcement des capacités. En outre, les difficultés rencontrées pour retenir la main-d'œuvre formée et qualifiée dans les services publics ont débouché sur des taux de renouvellement élevés qui ont entraîné la nécessité de mener en permanence des programmes de renforcement des capacités, alors que les disparités de rémunération avec les conseillers affectés dans les mêmes services gouvernementaux risquent de créer un corps distinct de personnel mieux payé exécutant des tâches similaires. Toutefois, à mesure que les capacités nationales ont augmenté, la structure des Nations Unies en Afghanistan a évolué : on est passé de fonctions opérationnelles et de mise en œuvre

à un stade où l'on a mis davantage l'accent sur le renforcement des capacités et le soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de normes internationales. À cet égard, les activités de la MANUA ont porté moins sur des projets et des programmes et davantage sur la formulation de politiques et les activités de coordination. On notera qu'à la suite de l'examen de l'ensemble des activités, l'ONU a convenu d'incorporer des obligations contractuelles dans la formation technique d'homologues nationaux. En partant de l'idée qu'une maîtrise effective aux niveaux national et infranational renforce la perception de légitimité et assure la durabilité des capacités nationales lorsqu'une mission se termine, les organismes des Nations Unies sont déterminés à œuvrer en faveur d'une plus grande maîtrise et appropriation des activités par l'Afghanistan et continueront d'adapter leurs structures et démarches le mieux possible à cette fin.

Recommandation : les Nations Unies devraient mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités de la population et des institutions afghanes aux niveaux national et local, dans les domaines essentiels définis par le Gouvernement. Lorsque des institutions durables efficaces auront été mises en place, le système des Nations Unies devrait s'orienter vers un modèle de mise en œuvre national reposant sur une stratégie claire et concrète en vue de transférer à l'Afghanistan la gestion et la maîtrise de tous les programmes et activités des Nations Unies, y compris par un recours accru aux systèmes nationaux. Cette transition devrait être conditionnelle.

17. **Programmation stratégique conjointe et unité d'action du système des Nations Unies**. Au cours des dernières années, le Gouvernement a demandé aux organismes des Nations Unies présents en Afghanistan d'adopter une démarche fondée sur l'unité d'action et de s'aligner davantage sur ses stratégies de développement. En réponse, le système des Nations Unies a adopté les principes et outils nécessaires à une telle unité d'action et reconnu que cette approche, adaptée aux besoins et au contexte de l'Afghanistan et élaborée en partenariat étroit avec le Gouvernement, augmentera l'efficacité de ses interventions et en améliorera les résultats[5]. Il a également mis davantage l'accent sur la programmation conjointe ainsi que sur la planification et les analyses stratégiques effectuées avec les homologues nationaux et portant sur des activités alignées sur les priorités du Gouvernement, dans le but d'éliminer les chevauchements et doubles emplois, d'harmoniser les pratiques de fonctionnement et de réduire les coûts des transactions, avec une augmentation de l'appui budgétaire. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2015-2019, élaboré conjointement par les Nations Unies et le Gouvernement, se fonde sur les priorités de développement nationales et les engagements internationaux du pays et les soutient et détermine la répartition des tâches de programmation et de mise en œuvre. En particulier, les priorités programmatiques du Plan-cadre et le document du Gouvernement intitulé « Parvenir à l'autosuffisance : engagements en faveur de réformes et d'un nouveau partenariat » sont étroitement liés.

Recommandation : le système des Nations Unies devrait mettre davantage l'accent sur la programmation conjointe à tous les niveaux afin d'éviter les doubles emplois, d'assurer la rentabilité des activités et de réduire les coûts des transactions. Il devrait continuer d'établir une structure plus unifiée et de

[5] On trouvera de plus amples détails sur l'adoption de cette approche « Unis dans l'action » dans l'examen de l'ensemble des activités et dans une lettre distincte adressée au Président.

consolider les programmes en préparation de la transition finale et de la réduction de la présence de la MANUA.

18. **Contrôle conjoint et responsabilisation**. Les Nations Unies ont proposé un mécanisme conjoint de contrôle dans le cadre duquel le Gouvernement et les coordonnateurs des Nations Unies définiraient le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et en assureraient le suivi. Cela augmenterait l'efficacité de la gestion des programmes des Nations Unies, réduirait les coûts des transactions et renforcerait la cohérence.

Recommandation : l'établissement avec le Gouvernement d'un mécanisme conjoint de contrôle et d'examen est essentiel pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux principaux indicateurs du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, lequel est le cadre principal pour la réalisation de l'unité d'action des Nations Unies. Il conviendrait d'établir et de passer en revue des indicateurs de progrès et des objectifs de transition mesurables dans le but de passer d'une maîtrise partagée à une pleine appropriation et gestion des programmes par le Gouvernement.

Questions principales : activités

19. Les discussions de la Commission d'examen tripartite de l'action des Nations Unies en Afghanistan ont porté essentiellement sur leur rôle normatif, le renforcement des capacités et la mobilisation des ressources internationales:

20. **Rôle normatif**. Le Gouvernement reconnaît l'importance du rôle et du soutien normatifs des Nations Unies pour ce qui est de permettre à l'Afghanistan de satisfaire à ses obligations internationales, aspect qu'il considère comme non négociable. Une grande partie des activités du système des Nations Unies vise à soutenir l'Afghanistan dans l'exécution de programmes sectoriels grâce à la fourniture d'une assistance technique dans des domaines tels que l'application des principes de paix et de démocratie, le développement économique et l'exécution de ses obligations au regard du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire, y compris ses responsabilités à l'égard des entités des Nations Unies et de leurs fonctionnaires. À la demande du Gouvernement, les Nations Unies ont soutenu des homologues nationaux dans la rédaction de textes législatifs et offert un soutien technique pour l'élaboration de documents de planification (stratégies, politiques et plans d'action nationaux). Cela implique souvent la fourniture de conseils opérationnels et techniques, la fixation de normes, des réformes législatives pour aider le Gouvernement à satisfaire aux normes mondiales et remplir ses obligations et engagements internationaux découlant de conventions et de traités[6]. Le programme normatif et les engagements de longue date de l'Organisation en

[6] Y compris l'appui des Nations Unies au Gouvernement pour l'élaboration de ses rapports aux organes conventionnels des droits de l'homme, telles que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou la Convention relative aux droits de l'enfant. Les Nations Unies ont également aidé le Gouvernement à fournir des réponses dans le cas de sommets internationaux et de déclarations, tels que la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (Beijing +20), la Convention de 2003 sur l'interdiction des mines antipersonnel, la Convention de 2011 sur les munitions à fragmentation, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et la Convention contre la corruption. Un soutien a également été fourni au Gouvernement pour la rédaction d'une loi sur les réfugiés et l'élaboration d'une stratégie pour des solutions en faveur des réfugiés afghans et d'une politique nationale concernant les personnes déplacées.

Afghanistan sont en conformité avec les cadres internationaux sur l'efficacité de l'aide, notamment la Déclaration de Paris, le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement et le New Deal pour l'engagement dans les pays fragiles, qui ont tous été approuvés par l'Afghanistan et sont directement appliqués en soutien des priorités nationales du Gouvernement[7].

Recommandation : le système des Nations Unies devrait accroître son soutien ou Gouvernement pour promouvoir l'inclusion et le respect des obligations internationales ainsi que de ses normes et pratiques en Afghanistan. Dans le cadre de contacts réguliers avec le Gouvernement, la communauté internationale et la société civile, il devrait redoubler d'efforts pour intervenir en cas de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit humanitaire, notamment dans le cadre de ses responsabilités à l'égard des entités des Nations Unies et de leur personnel. Il devrait aussi soutenir le Gouvernement dans ses efforts visant à atteindre les objectifs de développement durable, lesquels s'appuient sur les objectifs du Millénaire pour le développement et convergent vers le programme de développement de l'après-2015, ainsi que dans ses efforts pour mettre en œuvre le New Deal pour l'engagement international dans des États fragiles et d'autres cadres relatifs à l'efficacité de l'aide.

21. **Activités de renforcement des capacités**. Les organismes des Nations Unies présents en Afghanistan soutiennent des activités ciblées de développement des capacités des institutions publiques essentielles pour satisfaire les besoins immédiats et à long terme. Au cours des dernières années, le système des Nations Unies a revu et adapté sa démarche et accru ses efforts pour renforcer les capacités des homologues et des institutions et investir dans la formation de dirigeants, le développement de compétences et le transfert de connaissances. Plus largement, sa démarche en matière de développement des capacités pour soutenir les organes de gouvernance met aujourd'hui davantage l'accent sur les changements et transformations à long terme, la définition de priorités et les interventions pragmatiques, le soutien équilibré des processus formels et informels et la fourniture d'une assistance technique pour la gestion des connaissances, l'encadrement et le développement des compétences. Il y a besoin d'une approche plus systématique de l'acquisition et du transfert des connaissances entre les organismes des Nations Unies et le Gouvernement pour assurer que soient développées les capacités nécessaires pour créer une offre durable de travailleurs qualifiés et établir des institutions solides.

Recommandation : en matière de soutien au renforcement des capacités institutionnelles, le système des Nations Unies devrait mettre l'accent sur les systèmes et la prestation de services dans les domaines prioritaires indiqués par le Gouvernement, tels que la santé et l'éducation, les interventions humanitaires et les interventions d'urgence ainsi que les réfugiés et les personnes déplacées. Le soutien devrait porter surtout sur le développement d'institutions durables et efficaces aux niveaux national et local. Dans le même temps, les Nations Unies devraient continuer de soutenir le développement durable, en particulier dans les domaines prioritaires définis dans les

[7] On trouvera des renseignements détaillés sur le rôle normatif des Nations Unies dans l'examen de l'ensemble des activités des Nations Unies.

programmes de priorité nationale du Gouvernement, notamment le développement urbain et rural.

22. **Mobilisation des ressources internationales**. Par ses divers mécanismes d'appels internationaux, le système des Nations Unies apporte soutien et compétences internationales en temps de crise et d'urgence. Étant donné la vaste palette de ses activités, il facilite l'accès du Gouvernement aux divers fonds mondiaux pour le développement et l'aide humanitaire (par exemple, le Fonds pour l'environnement mondial). Cependant, il est conscient du fait que, si certains domaines programmatiques afghans ont encore besoin d'un soutien, les ressources des Nations Unies font aussi l'objet d'une forte demande dans d'autres pays en situation de conflit ou d'après conflit qui connaissent des crises politiques, sécuritaires et humanitaires. Reflet des tendances en matière de financement international du développement, de fortes pressions s'exercent pour détourner d'Afghanistan une partie des fonds du Secrétariat de l'ONU qui soutiennent la Mission de l'ONU. Celle-ci a mis en garde contre une contraction hâtive des ressources fournies au pays par la communauté internationale, y compris celles du Secrétariat.

Recommandation : le système des Nations Unies devrait collaborer plus étroitement avec le Gouvernement et la communauté internationale pour défendre l'allocation de ressources internationales critiques à l'Afghanistan face aux sollicitations concurrentes.

Conclusion

23. L'Afghanistan a connu des décennies de guerre et reste handicapé par l'insécurité, la pauvreté et les difficultés humanitaires qui subsistent. L'objectif ultime du pays est la paix et la stabilité ainsi que le respect de sa souveraineté, l'établissement d'un leadership afghan fort et l'appropriation de ses priorités programmatiques et le droit d'en réclamer l'alignement. Le système des Nations Unies, en coopération avec la communauté des donateurs, soutient fermement le Gouvernement dans le renforcement de ses capacités pour parvenir à cet objectif, à mesure que sont établies des institutions publiques assurant une responsabilisation financière appropriée et la capacité de faire face aux engagements internationaux du pays. Compte tenu des perspectives économiques médiocres à court terme et des nombreuses difficultés auxquelles le pays doit faire face dans un environnement sécuritaire instable, il est essentiel que le système des Nations Unies continue d'assurer et de préconiser le maintien du soutien, de l'assistance et de l'attention de la communauté internationale. Il continuera de collaborer étroitement avec le Gouvernement pour clarifier ses priorités et réaffirmer sa volonté et les principes généraux de son engagement.

24. Dans son examen « du rôle, de la structure et des activités de toutes les entités des Nations Unies en Afghanistan », la Commission d'examen tripartite a approuvé l'objectif ci-après pour le système des Nations Unies en Afghanistan : s'appuyant sur sa présence mondiale et sa longue expérience et ses ressources internationales ainsi que sur sa présence dans le pays, le système des Nations Unies fournit une assistance technique de qualité axée sur des domaines essentiels et attire et maintient un financement pour soutenir le transfert durable de capacités à long terme en Afghanistan et, par son rôle normatif, fixe, suit et met en œuvre normes internationales et pratiques optimales et, par son engagement auprès des donateurs

et autres organisations multilatérales, soutient l'Afghanistan dans l'exécution de réformes, ses efforts de paix, le respect de ses obligations conventionnelles et sa participation effective dans la communauté internationale pour la réalisation de ses objectifs économiques et de développement.