

2014 et au-delà: implications pour le déplacement

Aidan O'Leary

L'année 2014 marque un tournant pour l'Afghanistan, avec le retrait de la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) après douze ans de présence, et les risques bien réels que ce retrait pose en termes de capacité de l'État afghan à surmonter les nombreux défis internes et externes du pays. Ces défis ont des implications considérables pour les Afghans déplacés et rapatriés, ainsi que pour le potentiel de déplacement à l'avenir.

Au moment d'écrire cet article, il n'est toujours pas certain s'il restera une présence militaire internationale après 2014; l'atmosphère diplomatique se caractérise depuis longtemps par l'incertitude et les relations difficiles entre le gouvernement et les nations ayant déployé des troupes. Après tout, ces dernières sont les principales émettrices d'aide au développement et, à moins que le climat de coopération ne s'améliore, l'intérêt des bailleurs pour le pays risque de s'évaporer au moment même où le pays a besoin de partenariats stables et prévisibles. Ceci pourrait endommager les grands gains réalisés ces dix dernières années sur le plan politique et du développement. Il est vrai que le retrait de la FIAS représente en lui-même une opportunité de changement puisque les pourparlers de paix reposent sur le départ des forces de combat étrangères, tout comme une future solution politique entre les différents groupes d'Afghans. Pourtant, sur le front humanitaire, la transition dans les sphères politique, économique et de sécurité est susceptible de se traduire par une détérioration progressive de la situation, avec un impact considérable sur les dynamiques du déplacement parmi la population afghane.

L'opération de rapatriement des réfugiés en Afghanistan est la plus vaste du monde. Plus de 5,7 millions de personnes sont rentrées au pays au cours des dix dernières années, soit presque un quart de la population, qui s'élève à 28 millions d'habitants. Cette situation pose un défi considérable en termes de capacités d'absorption du pays, et tant que les conditions de développement ne sont pas en place pour absorber durablement les réfugiés de retour, cette population viendra inévitablement gonfler les rangs des destinataires de l'aide humanitaire.

On estime qu'environ 124 350 Afghans ont été déplacés de leur lieu de vie en 2013 en conséquence directe du conflit.¹ Dans l'ensemble, un total de 631 000 PDI fuyant les conflits ont été enregistrés,² et environ 40% des PDI viennent s'installer en zone urbaine où ils s'intègrent à la masse croissante des populations pauvres. Bien que leurs besoins immédiats soient de nature humanitaire, leur

déplacement prolongé en milieu urbain implique également que les autorités répondent aux besoins de développement à plus long terme. Il ne faut surtout pas oublier que les principales raisons de ces déplacements sont les conflits armés, la détérioration générale de la sécurité et l'intimidation ou le harcèlement par les éléments anti-gouvernementaux. La majorité des personnes cherche la sécurité dans les mêmes districts ou des districts voisins et, de plus en plus, dans le district central ou le centre provincial.

Le programme humanitaire suite au retrait de la FIAS

Alors que les troupes étrangères s'apprentent à quitter l'Afghanistan, la communauté humanitaire doit trouver une nouvelle approche pour maintenir sa présence, pour préserver son accès aux personnes ayant besoin d'aide et pour garantir que les personnes ayant besoin d'aide puissent accéder à l'assistance et la protection. Alors que l'Afghanistan émerge d'une période pendant laquelle l'aide était hautement politisée et souvent militarisée, le retrait de la FIAS donne l'occasion de recentrer l'action humanitaire sur une base impartiale et indépendante. Il est fort probable que la prochaine phase se caractérise par des moyens financiers limités et une moindre attention politique de la part de l'Occident. La formulation et la fourniture d'une assistance axée sur les besoins sera cruciale pour la crédibilité et l'efficacité de l'assistance humanitaire au cours de la période post-FIAS. Par le passé, les programmes humanitaires étaient particulièrement concentrés au nord du pays, où il était relativement facile de lever des fonds et de déployer des opérations. Toutefois, une analyse récente a révélé que le sud et l'est du pays étaient sous-desservis au vu de l'ampleur des besoins identifiés, dont la prévalence des déplacements à répétition. L'un des grands défis est d'identifier et d'investir dans des acteurs à la fois capables et disposés à opérer dans ces régions, qu'ils soient afghans ou internationaux.

Dans le Plan commun d'action humanitaire 2014,³ la communauté humanitaire s'est engagée à donner priorité aux besoins aigus plutôt que chroniques là où ils étaient identifiés, y compris dans les zones

mai 2014

NRC/Shahzad Ahmad



Un réfugié rapatrié reconstruit sa maison, endommagée après des années d'éloignement. Maymana, Afghanistan.

contestées qui sont difficiles d'accès. Cela semble logique mais, pour mettre cette stratégie en pratique, les acteurs humanitaires eux-mêmes devront changer leur manière de voir les choses. Premièrement, les organisations humanitaires et leurs bailleurs devront tous faire preuve d'une plus grande tolérance face aux risques, et se doter de mesures adaptées d'atténuation des risques. Deuxièmement, le contexte afghan offre de grandes possibilités de mettre à l'essai des approches novatrices de la programmation, y compris la fourniture d'une aide monétaire, la gestion et distance et le suivi par des tiers. Troisièmement, les humanitaires, qu'ils travaillent individuellement ou collectivement, doivent identifier et engager un plus vaste éventail de parties prenantes. L'une des plus grandes priorités concerne la négociation d'un accès sécurisé avec toutes les parties au conflit (en maintenant ces négociations bien à l'écart des autres initiatives). En termes de fourniture d'une assistance vitale basée uniquement sur les besoins, les mesures qui paraissent évidentes aux acteurs humanitaires peuvent seulement être comprises (et concrétisées) lorsque les autres acteurs parviennent au même constat. La mise en pratique des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance est indispensable pour pouvoir opérer en relative sécurité.

Dans l'Accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo, les bailleurs se sont engagés à verser 16 milliards de dollars d'aide au développement en Afghanistan entre 2012 et 2016.⁴ Toutefois, la concrétisation de ces promesses d'aide est assujettie aux progrès réalisés par l'Afghanistan relativement à un nombre d'étapes-clés dans le domaine du développement qui n'ont pas encore été atteintes. Si l'on ajoute à cela la réduction des budgets d'aide des pays occidentaux, il apparaît que l'Afghanistan devra faire face à un fort déclin de l'assistance externe, alors même que l'aide étrangère représentait 70% du PIB du pays en 2013. Signe avant-coureur du contexte qui se profile, le Congrès américain a proposé en janvier 2014 de réduire le montant de l'assistance civile de 2 milliards à 1 milliard de dollars par an. Sous l'effet de cette mesure et des autres mesures de réduction du budget de l'assistance, les autorités afghanes pourraient se voir obligées de privilégier les dépenses de sécurité par rapport aux dépenses civiles, ce qui limiterait encore plus la prestation des services essentiels à la population.

Transition politique et sécuritaire

Malgré le soutien systématique qu'elles reçoivent depuis 12 ans, les institutions politiques et administratives du pays restent généralement faibles

et sont fréquemment paralysées par la corruption, les disputes de territoire et les querelles personnelles. Le modèle de gouvernement, centralisé, se caractérise par la concentration du pouvoir entre les mains du Président, tandis que les ministères et les organes gouvernementaux souffrent d'une insuffisance chronique de ressources humaines et d'infrastructures, et donc de rendement. L'une des principales conséquences de cette situation est la limitation de la capacité des autorités à absorber les fonds destinés au développement et fournis sous forme de soutien budgétaire direct, estimée tout au plus à 40%. L'une des principales faiblesses de la gouvernance en Afghanistan provient du faible alignement entre l'administration centrale, principale bénéficiaire et gestionnaire de l'aide étrangère, et les institutions provinciales qui ont pour mandat de fournir les services de base à la population. La perception de l'administration comme inefficace, mais aussi comme dépendante de la présence militaire étrangère, a entravé la consolidation de la légitimité de l'État.

Concernant la situation sécuritaire, l'un des facteurs-clés depuis le déploiement de la FIAS en 2001 est sa capacité à générer une économie militaire en Afghanistan. Rien que pour l'année 2012, les États-Unis ont dépensé 22 milliards de dollars en contrats visant à perpétuer leurs opérations. Les équipes de reconstruction provinciales (ERP) dirigées par les forces militaires et les programmes d'intervention d'urgence (PEU) des commandants militaires étaient seulement deux des outils civils destinés à instaurer la stabilité via le développement. Pourtant, début 2014, 90% des équipes d'aides militaro-civiles avaient été démantelées. Ainsi, la transition sécuritaire marque la fin des dépenses militaires étrangères en faveur du développement. Même s'il semble évident que la plupart de ces dépenses n'ont pas apporté de grands résultats par rapport aux montants engagés, elles ne permettaient pas moins d'huiler les mécanismes du système de gouvernance et d'aider les gouverneurs de province à fournir certains services.

Au printemps 2014, les acteurs armés non-étatiques (AANE) et les forces gouvernementales restaient acculées dans une impasse. Alors que la présence de la FIAS ne cesse de reculer, l'expansion des Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA) semble suffisante pour sécuriser les centres urbains stratégiques mais pas pour libérer les zones rurales de l'emprise des AANE. Parallèlement, les pourparlers de paix ne sont pas parvenus à décoller si bien qu'en l'absence de toute résolution politique, les populations civiles resteront

fortement exposées aux dommages accidentels et collatéraux, les déplacements (à court terme, récurrents ou prolongés) se poursuivront et les perspectives de réintégration durable resteront précaires pour les PDI et les réfugiés rapatriés.

Trente-cinq années de conflits ont manifestement entravé le développement du pays. En conséquence du nombre élevé de jeunes et de la faible espérance de vie (49 ans), 70% de la population afghane a moins de 25 ans et seule 25% de la population vit en milieu urbain. Le chômage atteint 60% dans les régions rurales. Cette population majoritairement rurale dépend de moyens de subsistance extrêmement précaires dans le secteur agricole, dans un pays sujet aux sécheresses. Plus de 8 millions d'Afghans vivent dans l'insécurité alimentaire chronique. En dépit des milliards consacrés à l'aide, très peu d'investissements ont porté sur la préparation aux catastrophes, la réduction des risques ou la gestion des ressources naturelles, dont l'eau. Si aucun progrès n'est réalisé dans ces domaines, les urgences humanitaires provoquées par des catastrophes de petite ou moyenne échelle devraient continuer de se répéter, tandis que la migration à l'intérieur ou à l'extérieur du pays continuera d'être à la fois une stratégie de survie et un dernier recours.

Après 2001, les dépenses consacrées au développement sont principalement venues alimenter le programme de consolidation de la paix et de stabilisation du pays, si bien que l'impact de l'assistance étrangère sur les niveaux de pauvreté est resté négligeable. Les carences dans la prestation des services pérennisent non seulement les vulnérabilités chroniques et le faible degré de développement humain, mais aussi le profond besoin d'assistance vitale chez une population nombreuse de 5 millions de personnes. Et ces chiffres pourraient encore s'accroître sous l'influence de chocs ultérieurs tels que l'intensification soudaine des conflits, les catastrophes naturelles et les vagues de déplacement.

Conclusion préliminaire

Dans le contexte opérationnel en Afghanistan, cinq grands groupes d'acteurs déterminent les possibilités et les contraintes en matière d'accès humanitaire: les acteurs humanitaires eux-mêmes, les communautés touchées, l'État, les acteurs armés non-étatiques et les donateurs humanitaires. Alors que les acteurs humanitaires cherchent à étendre l'accès par le biais du plaidoyer et de l'engagement auprès d'autres acteurs, les actions qu'ils entreprennent eux-mêmes sont cruciales. Pour que l'action humanitaire soit sûre et crédible, tous les membres de la communauté doivent prouver leur

mai 2014

adhésion aux principes humanitaires; et pourtant, par le passé, les actions n'ont certainement pas toujours été basées sur ces principes. Les pressions et les possibilités de travailler en appui aux objectifs non humanitaires étaient considérables mais, alors que les opérations de la FIAS touchent à leur fin, l'assistance humanitaire et son financement pourraient finir par être complètement détachées du programme politico-militaire plus général.

Le déplacement induit par les conflits armés, la détérioration générale de la sécurité, le harcèlement et l'intimidation provient des zones rurales, où vit plus de 70% de la population. Par conséquent, pour que la réponse humanitaire soit menée efficace et en temps opportun, un déploiement proportionnel est indispensable dans la moitié sud du pays en particulier. Plus le déplacement se prolonge et moins les Afghans déplacés se sentent disposés à retourner chez eux. Les organismes humanitaires doivent bâtir une culture basée sur le «comment rester» par opposition au «quand partir» et permettre aux acteurs de prendre des risques acceptables lorsqu'ils sont justifiés et d'utiliser des

approches imaginatives pour atténuer les risques. Enfin, il sera nécessaire de mener des efforts concertés pour forger des ententes avec les acteurs armés non étatiques qui donneront aux Afghans dans le besoin, et aux communautés touchées, un accès humanitaire sûr et libre de toute entrave.

Aidan O'Leary oleary@un.org est directeur du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU en Afghanistan. www.unocha.org Cet article est l'expression d'opinions personnelles et ne représente pas nécessairement les points de vue de l'ONU.

1. Déplacements internes induits par les conflits – Mise à jour mensuelle, UNHCR Afghanistan, décembre 2013 <http://tinyurl.com/UNHCR-Afgh-Dec2013>
2. Déplacements internes induits par les conflits – Mise à jour mensuelle, UNHCR Afghanistan, janvier 2014 <http://tinyurl.com/UNHCR-Afgh-Jan2014>
3. <https://afg.humanitarianresponse.info/funding/common-humanitarian-action-plan-chap> ou consultez la page sur l'Afghanistan de l'application Humanitarian Kiosk <http://kiosk.humanitarianresponse.info/>
4. Juillet 2012 <http://tinyurl.com/TokyoMAF>