



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 30.4.2014
JOIN(2014) 17 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**ÉLÉMENTS POUR UNE STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE EN
AFGHANISTAN POUR LA PÉRIODE 2014-16**

ÉLÉMENTS POUR UNE STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE EN AFGHANISTAN POUR LA PÉRIODE 2014-16

1. Finalité

Le Conseil a conclu, le 20 janvier 2014, que l'objectif stratégique qui sous-tendra toute l'action future de l'Union européenne en Afghanistan devrait être de renforcer les institutions afghanes afin de leur faire acquérir la résilience nécessaire pour préserver les progrès réalisés jusqu'à présent, et de les doter d'un cadre propre à favoriser la mise en place d'un État afghan plus efficace et, à terme, viable¹.

L'UE s'est engagée à long terme vis-à-vis de l'Afghanistan et est en voie de confirmer son engagement financier jusqu'en 2020. Un certain nombre d'États membres ont d'ores et déjà fait part de la prolongation de leur soutien à long terme. L'Afghanistan est le pays qui bénéficie de la plus grande aide de l'UE². Le présent document fournit un cadre stratégique pour une meilleure coordination de l'engagement civil de l'UE et des États membres en Afghanistan à compter de la mi-2014 jusqu'en 2016, qui définit les objectifs de l'UE pour la période 2014-16 et expose les actions envisagées pour atteindre ces objectifs. La stratégie doit être suffisamment souple pour réagir adéquatement aux différents scénarios possibles en Afghanistan, mais aussi pour les influencer. L'objectif stratégique et les objectifs ont été définis alors que des précisions doivent encore être apportées au sujet de l'ampleur et de la portée de la présence militaire internationale après 2014. Si cette présence internationale était très faible, il faudrait nécessairement tempérer les attentes d'intervention de l'aide internationale à l'appui des priorités du gouvernement afghan.

2. Contexte politique

L'Afghanistan a réalisé d'énormes avancées en matière de politique, de sécurité, d'économie et de développement au cours de la dernière décennie, mais les bénéfices sont le plus souvent fragiles et réversibles. Le pays devra relever de grands défis au cours des trois prochaines

¹ Le Conseil a également indiqué que «[l']UE concentrera ses efforts sur les domaines où elle apporte le plus de valeur ajoutée. Les objectifs majeurs devraient être de favoriser la paix, la stabilité et la sécurité en Afghanistan et dans toute la région, de renforcer la démocratie, d'encourager le développement économique et humain, et notamment d'améliorer encore l'accès aux soins de santé et à l'enseignement, ainsi que de promouvoir l'État de droit et le respect des droits de l'homme, en particulier des droits des femmes et des filles. La stratégie ainsi mise en place devrait prendre en compte la dimension régionale et préserver la souplesse nécessaire pour qu'il soit possible de réagir de manière appropriée aux changements susceptibles de se produire en Afghanistan».

² En chiffres agrégés mais aussi pour un certain nombre de donateurs pris individuellement, dont l'Union européenne elle-même, l'Allemagne, l'Italie, la Suède, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas.

années pour préserver les progrès enregistrés et mettre en place les réformes et les structures nécessaires pour atteindre son objectif final de devenir un État pleinement viable.

Des prédictions fermes sont difficiles à établir au sujet de l'Afghanistan au-delà de 2016. Manifestement, les Afghans seront de plus en plus autonomes au cours des trois prochaines années, et l'influence internationale se réduira. Même dans le scénario le plus optimiste, l'Afghanistan continuera à être un État fragile, présentant certains indicateurs de développement humain parmi les plus bas au niveau mondial, dépendant de l'aide financière internationale et théâtre de fréquents conflits violents. S'il veut conserver sa crédibilité et obtenir le soutien de sa population, le gouvernement central devra réduire les menaces posées par les mouvements insurrectionnels, la corruption et la criminalisation de l'État, qui résultent notamment de l'argent de la drogue, maintenir la sécurité et assurer les services dans les zones rurales et peu peuplées.

L'Afghanistan est situé dans une région instable et complexe. Malgré de nombreuses lacunes, la démocratie et la liberté d'expression sont plus avancées en Afghanistan que dans une grande partie de la région. Beaucoup de ses voisins ont connu récemment des conflits internes violents qui ont débordé sur l'Afghanistan en raison de la faiblesse de l'État, qui sont liés au conflit en cours dans le pays et l'ont encore exacerbé. Le processus de paix doit être dirigé et accepté par les Afghans, mais il est clair que tous les acteurs régionaux ont un rôle important à jouer dans la réussite du processus de paix comme dans la préservation d'un éventuel accord de paix, qui serait profitable non seulement pour l'Afghanistan, mais également pour l'ensemble de la région. Une intensification de la coopération et de l'interdépendance régionales peut jouer un rôle important dans le soutien apporté à un processus politique en créant des incitations pour les pays de la région à bénéficier d'une plus grande stabilité de l'Afghanistan, en particulier en favorisant l'intensification des échanges et des activités commerciales.

À court terme, les mouvements insurrectionnels dans le pays et le transfert de la responsabilité en matière de sécurité pèsent sur la situation politique et économique. Le retard dans la finalisation de l'accord de sécurité bilatéral entre le gouvernement afghan et les États-Unis, qui est une condition préalable au maintien des forces internationales, renforce l'incertitude qui règne au sujet de la situation après 2014. En l'absence d'un accord de paix global, il est probable que les divergences importantes d'environnement opérationnel dans les différentes régions du pays exigent des approches souples et différenciées, entre certaines régions plus

stables qui continuent à développer des relations plus normalisées de consolidation de l'État et d'autres régions, touchées par des conflits, où l'on en revient à des approches humanitaires. Plus de 600 000 personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays en raison des conflits. Les pays voisins, en particulier l'Iran et le Pakistan, continuent à accueillir un grand nombre de réfugiés en provenance d'Afghanistan. Dans un avenir prévisible, les besoins humanitaires devraient perdurer parmi les groupes les plus vulnérables de la population afghane. La poursuite des progrès dépendra largement de la capacité du nouveau gouvernement à négocier avec succès un accord politique global avec tous les mouvements insurrectionnels et groupes armés importants, à maintenir la sécurité, à combattre la corruption et à mettre en œuvre des réformes économiques et politiques décisives.

La crédibilité et la réussite de la transition dépendent autant du renforcement de la gouvernance démocratique et responsable en Afghanistan à tous les niveaux que des capacités des forces de sécurité. Il s'agit d'une tâche à long terme, qui portera sur une génération, mais les progrès qui seront enregistrés au cours des trois prochaines années permettront d'empêcher un retour en arrière et constitueront une base importante pour de nouvelles avancées dans les années qui suivront. Il existe un risque important que l'Afghanistan connaisse une forte contraction économique si le gouvernement n'est pas en mesure de générer la confiance nécessaire pour attirer les investissements et endiguer la fuite des capitaux au fur et à mesure que la présence internationale et les contrats d'assistance se réduisent. En particulier, il faudra créer des emplois pour environ 400 000 Afghans qui entrent sur le marché du travail chaque année, sans quoi on pourrait voir émerger une nouvelle génération de jeunes sous-employés et exclus, ce qui agrandirait d'autant la réserve de recrutement pour les mouvements insurrectionnels et ferait encore augmenter l'émigration incontrôlée et illégale vers les pays voisins et l'Europe.

3. Objectif stratégique et objectifs

La stratégie de l'UE met l'accent sur les domaines déterminants pour la réalisation de progrès en Afghanistan jusqu'en 2016, en tenant compte des cadres mis en place par les conférences internationales de 2011 et 2012, et en particulier de l'*accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo (TMAF)*, qui continueront à fonder les relations entre l'ensemble de la communauté internationale et le gouvernement afghan pour la majeure partie de cette période.

L'importance cruciale d'une réforme systémique pour favoriser les progrès en Afghanistan est l'une des raisons pour lesquelles l'UE continuera à défendre les principes du *TMAF*, en

alignant l'aide sur les priorités du gouvernement et en utilisant le pouvoir de levier collectif du financement de l'UE pour encourager la réforme. La stratégie sera également une plateforme pour la mise en œuvre de *l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement*, qui établira le cadre juridique pour l'engagement à long terme de l'UE, sous réserve de la conclusion des négociations et de la signature du projet d'accord par le nouveau gouvernement.

L'objectif stratégique qui sous-tendra toute l'action future de l'UE pour la période 2014-2106 sera de renforcer les institutions afghanes afin de leur faire acquérir la résilience nécessaire pour préserver les progrès réalisés jusqu'à présent et de les doter d'un cadre propre à favoriser la mise en place d'un État afghan plus efficace et, à terme, viable.

Cet objectif stratégique comportera quatre objectifs qui ciblent l'engagement de l'UE sur les domaines où il peut apporter la plus grande valeur ajoutée et renforcer les valeurs partagées entre les Européens et les Afghans, et notamment la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. Ces objectifs ont été conçus pour se renforcer mutuellement. Par exemple, une police civile efficace participe à l'existence d'un État de droit et au respect des droits de l'homme, mais elle en dépend également. Dans tous les domaines de la stratégie de l'Union européenne en Afghanistan, la lutte contre la corruption et la promotion des droits des femmes sont au cœur de l'engagement de l'UE. Les objectifs seront les suivants:

- a. promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité dans la région, en préconisant un accord de paix global, en atténuant les menaces qui découlent de la drogue et de la criminalité organisée, ainsi qu'en soutenant le développement d'un service de police civile professionnel et responsable;
- b. renforcer la démocratie: une démocratie efficace doit intégrer un contrôle démocratique au niveau national et au niveau des provinces et des districts, des élections transparentes et ouvertes, et un renforcement des capacités des principales institutions de gouvernance;
- c. encourager le développement économique et humain, y compris par la création d'un cadre économique transparent afin d'encourager les investissements, d'augmenter les recettes, d'affecter les fonds, de renforcer la résilience et d'améliorer l'accès aux soins de santé et à l'éducation, notamment pour les groupes les plus vulnérables de la population;

- d. promouvoir l'État de droit et le respect des droits de l'homme, et en particulier des droits des femmes et des enfants, en favorisant le respect des droits de l'homme (y compris et en particulier la pleine mise en œuvre des mesures de protection des droits des femmes et des filles), en soutenant une plus grande égalité de tous les citoyens devant la loi et en contribuant à mettre en place un cadre global de renforcement et de réforme du secteur judiciaire.

3 a). Promouvoir la paix, la stabilité et la sécurité

La sécurité durable passera par un accord de paix global avec les groupes d'insurgés, ce qui entraînera une réduction significative du nombre de conflits et d'actes de violence dans le pays. L'UE cherchera à promouvoir un accord inclusif dirigé et accepté par les Afghans et à apporter des réponses opportunes pour soutenir la résolution des conflits. La coopération régionale peut grandement contribuer au maintien de la stabilité et les pays voisins devraient jouer pleinement leur rôle dans la promotion de la paix et de la stabilité. Dans l'intervalle, les capacités des forces de sécurité nationales afghanes (FSNA) seront essentielles pour endiguer les mouvements insurrectionnels et créer des conditions de sécurité. Le sommet de Chicago de 2012 a défini un certain nombre d'engagements pris par la communauté internationale afin de soutenir le développement des capacités des FSNA, mais la présente stratégie de l'UE se concentre exclusivement sur le développement des opérations civiles de maintien de l'ordre.

L'UE mettra à profit son engagement et ses instruments, en fonction des besoins, pour:

Sous-objectifs

- soutenir un processus de paix et de réconciliation inclusif dirigé et accepté par les Afghans, qui mènera à un accord politique qui rejette la violence, fustige tout lien avec le terrorisme et respecte les droits de l'homme, et en particulier les droits des femmes;
- renforcer la coopération politique et économique entre l'Afghanistan et ses voisins;
- soutenir la stratégie de solution régionale pour la réintégration des réfugiés afghans, qui repose sur les principes du rapatriement volontaire et de la viabilité;
- renforcer les efforts afghans visant à accroître la qualité et la durabilité des opérations civiles de maintien de l'ordre;

- renforcer les efforts afghans et régionaux visant à réduire la criminalité organisée et la production, le trafic et la demande de drogues.

3 b). Renforcer la démocratie

La légitimité de l'État dépendra de la bonne intégration des politiques, ce qui exige un contrôle démocratique efficace et la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les changements institutionnels doivent s'accompagner d'une diversification et d'une indépendance de la presse, de l'émergence d'une société civile pluraliste et active, ainsi que d'une plus grande participation et d'une meilleure représentation des femmes à tous les niveaux de la fonction publique. Ces mesures contribueront à assurer la solidité des institutions démocratiques de l'État, à renforcer l'obligation de rendre des comptes au peuple et à améliorer l'efficacité des services aux citoyens.

L'UE mettra à profit son engagement et ses instruments, en fonction des besoins, pour soutenir:

Sous-objectifs

- une architecture et des procédures électorales solides;
- des élections parlementaires crédibles en 2015, dont les résultats seront largement acceptés par les Afghans;
- une plus grande responsabilité de l'exécutif grâce au contrôle parlementaire et à la surveillance par des organismes indépendants;
- la réduction de la corruption et le renforcement de la responsabilité grâce au renforcement des capacités de gouvernance au niveau infraétatique, en mettant l'accent sur l'amélioration des services aux citoyens et de la gestion budgétaire.

3 c). Encourager le développement économique et humain

L'Afghanistan doit s'attaquer à la corruption afin de renforcer la confiance de la population dans l'État et d'améliorer la confiance des investisseurs. Des investissements durables et le développement du secteur privé et de l'économie rurale seront essentiels pour atteindre les niveaux de croissance nécessaires pour créer des emplois et accroître les recettes publiques. Ces deux éléments sont indispensables pour réduire la pauvreté, améliorer les moyens de subsistance, fournir les services de base, et notamment les soins de santé et l'éducation, et

accélérer le développement social et humain, qui reste bien en dessous des normes de la région.

L'UE mettra à profit son engagement et ses instruments, en fonction des besoins, pour aider le gouvernement à atteindre:

Sous-objectifs

- un meilleur développement humain, y compris pour les groupes les plus vulnérables de la population, en particulier dans les domaines de l'éducation et de la santé;
- une meilleure gestion des finances publiques;
- une plus grande autonomie financière de l'État afghan, en augmentant la génération de recettes;
- la stimulation de l'économie rurale.

3 d). Promouvoir l'État de droit et les droits de l'homme

Il reste beaucoup à faire pour garantir les avancées en matière de droits de l'homme et pour assurer la pleine mise en œuvre des dispositions statutaires. La mise en place d'un système judiciaire fonctionnel et efficace sera essentielle pour s'assurer que les droits des Afghans, et en particulier des femmes et des jeunes filles afghanes, sont respectés, ainsi que pour renforcer l'État de droit. Un État de droit efficace contribuera à accroître la responsabilité et à faire progresser la confiance des entreprises, mais cela nécessitera un développement important des institutions. L'UE mettra à profit son engagement et ses instruments, en fonction des besoins, pour:

Sous-objectifs

- faire progresser les droits de l'homme, et en particulier les droits des femmes et des enfants;
- soutenir toutes les composantes du secteur de la justice formelle et les inciter à travailler ensemble, de manière plus indépendante, efficace et accessible, avec moins de corruption, pour un plus grand respect des principes de l'État de droit;
- mettre un terme à la culture de l'impunité pour crimes de guerre et violations graves des droits de l'homme;

- préserver le droit à la liberté de réunion et renforcer le droit à la liberté d'expression.

4. Conclusion

Les Afghans eux-mêmes seront dans une large mesure responsables de la réussite du processus de transition, qui servira de base à l'Afghanistan pour se rapprocher de son objectif final d'autonomie. Mais la communauté internationale a souligné à de nombreuses reprises sa volonté de fournir des niveaux exceptionnels d'assistance technique et financière pour aider l'Afghanistan à exploiter au mieux les progrès accomplis à ce jour. La présente stratégie permettra de mieux coordonner les interventions de l'UE et des États membres en faveur de la population afghane et des principes définis, notamment grâce à un meilleur alignement sur les objectifs du gouvernement afghan et en encourageant les réformes essentielles. Elle constituera le cadre global d'un plan indicatif de mise en œuvre, qui exposera la répartition des tâches prévue entre les instruments de l'UE et les interventions des États membres. Bien que l'objectif stratégique et les objectifs doivent être suffisamment solides pour tenir compte de la plupart des scénarios possibles en Afghanistan, le plan de mise en œuvre, et en particulier le rythme de mise en œuvre, sera fortement tributaire du contexte sécuritaire.