



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

Bruxelles, le 24.7.2017
JOIN(2017) 31 final

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE DE L'UE POUR L'AFGHANISTAN

ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE DE L'UE POUR L'AFGHANISTAN

Objet

Depuis 2001, l'Union européenne (UE) et ses États membres s'attellent, en partenariat avec l'Afghanistan et la communauté internationale au sens large, à la poursuite d'un intérêt stratégique commun en luttant contre l'extrémisme et le terrorisme tout en œuvrant parallèlement pour la paix et le développement dans le pays.

Cependant, ces dernières années, l'Afghanistan a été confronté à une détérioration de la situation sécuritaire et à une pression croissante de la part de terroristes et d'insurgés. En dépit de quelques améliorations, les institutions démocratiques et le cadre juridique des élections demeurent faibles. Les droits de l'homme sont précaires, en particulier ceux des femmes et des enfants. L'Afghanistan a accompli des progrès au niveau de son développement économique et social, mais un cadre économique fragile, un manque d'infrastructures et un nombre important de rapatriés afghans en provenance des pays voisins mettent ces progrès en péril. Par ailleurs, l'insécurité grandissante couplée à un manque de perspectives économiques a conduit de nombreux Afghans à quitter le pays, déclenchant des mouvements migratoires irréguliers accrus, notamment à destination de l'Europe.

En réponse aux défis auxquels l'Afghanistan est actuellement confronté et conformément aux conclusions du Conseil des affaires étrangères du 18 juillet 2016¹, l'UE et ses États membres devront se doter d'une stratégie réellement globale pour soutenir la transition du pays vers un État indépendant et durable.

La nouvelle stratégie met l'accent sur la mise en place des conditions nécessaires à un processus politique en mesure d'ouvrir la voie à une solution politique au conflit, tout en continuant de développer les institutions et l'économie du pays pour améliorer sa résilience, l'aider à rompre avec la fragilité et traiter les questions liées aux migrations.

1. Contexte politique

L'Afghanistan a accompli des progrès en matière de développement économique et social, obtenant ces quinze dernières années des résultats notables dans l'accès aux soins de santé de

¹ Conseil des affaires étrangères du 18 juillet 2016: conclusions du Conseil sur l'Afghanistan, doc. 11245/16

base, l'éducation de base, l'autonomisation et la représentation des femmes. Le PIB par habitant a été multiplié par cinq et l'espérance de vie a augmenté de près de 15 ans.

Toutefois, le risque de mettre ces progrès à mal est patent. La triple transition opérée par l'Afghanistan en 2015² (politique/sécuritaire/économique) exerce une pression supplémentaire sur l'État, ce qui retarde la transition vers la paix et menace les progrès réalisés jusqu'à présent en matière de développement. L'Afghanistan, dont l'économie est fragile et la gouvernance déficiente, est confronté à une situation sécuritaire de plus en plus volatile³. Dans ce contexte, les dynamiques régionales jouent un rôle important, notamment en ce qui concerne la sécurité, mais aussi l'économie.

Parallèlement, l'Afghanistan est confronté à une augmentation sans précédent du nombre de retours de ressortissants afghans en situation régulière ou irrégulière, essentiellement depuis le Pakistan et l'Iran, ce qui met la société considérablement sous pression. En outre, la détérioration de la situation sécuritaire, l'instabilité politique et la crise économique ont accru les flux migratoires à destination de l'Europe.

En réponse à ces défis, la communauté internationale a réaffirmé, en 2016, son soutien sans faille à l'Afghanistan. À l'occasion de son sommet organisé à Varsovie en juillet 2016, l'OTAN a confirmé le soutien de la communauté internationale à la paix et à la stabilité, qui inclut des engagements financiers en faveur du secteur de la sécurité jusqu'en 2020. Lors de la conférence de Bruxelles sur l'Afghanistan, qui s'est tenue en octobre 2016, la communauté internationale s'est engagée à assurer le maintien de son appui politique et à engager, dans le même laps de temps, un montant de 13,6 milliards d'euros pour le programme de développement de l'Afghanistan. L'engagement combiné de l'UE, qui a été confirmé à l'occasion de la conférence de Bruxelles, a été fixé à 5 milliards d'euros, ce qui fait de l'UE dans son ensemble le premier partenaire de coopération au développement de l'Afghanistan. Les acteurs régionaux et la communauté internationale ont réaffirmé leur engagement en faveur d'un processus politique conduisant à une paix et à une réconciliation durables.

² L'Afghanistan assume la responsabilité de la sécurité; diminution des moyens financiers en raison de la réduction des dépenses internationales liée à la réduction des troupes internationales, couplée aux effets d'entraînement de la crise économique mondiale; et changement de leadership à la suite de l'élection présidentielle en 2014.

³ En 2016, la MANUA a fait état de 11 418 victimes civiles (3 498 décès et 7 920 blessés); + 2 % de pertes civiles et + 6 % de civils blessés. Augmentation de 3 % du nombre total de victimes civiles par rapport à 2015. Depuis 2009, le conflit a tué 24 841 personnes et en a blessé 45 347.

Par ailleurs, l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'UE et l'Afghanistan, signé le 18 février 2017, a formalisé l'attachement de l'UE au développement de l'Afghanistan dans le cadre de sa «décennie de la transformation» (2015-2014).⁴ L'accord établit un cadre pour le soutien de l'UE et permet l'établissement de dialogues officiels dans plusieurs domaines⁵.

Le programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le «programme 2030»), avec ses 17 objectifs de développement durable, instaure un nouveau cadre de référence d'objectifs partagés entre les pays développés et les pays en développement, dont les répercussions se font sentir à la fois sur le processus de développement de l'Afghanistan et sur le soutien de l'UE à celui-ci. Par ailleurs, le nouveau consensus européen pour le développement s'appuie sur les priorités du programme 2030 et fournit à l'UE et à ses États membres une nouvelle vision commune de la politique de développement, qui est pertinente pour l'Afghanistan.

L'UE continuera de soutenir l'Afghanistan d'un point de vue politique, financier et sécuritaire. La paix, la sécurité et le développement, qui demeurent les principaux défis interdépendants, constitueront la base de la nouvelle stratégie.

2. Objectifs

Compte tenu des défis décrits plus haut et compte tenu des réalisations à ce jour, notamment la précédente stratégie de l'UE, l'Union européenne devrait mettre l'accent sur des objectifs se renforçant mutuellement dans des domaines où elle peut apporter une plus grande valeur ajoutée, à savoir:

1. promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans la région;

⁴ Décision (UE) 2017/434 du Conseil du 13 février 2017 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part (JO L 67 du 14.3.2017, p. 1) et texte de l'accord (p. 3). Dans l'attente de son entrée en vigueur, l'accord est appliqué à titre provisoire conformément à l'article 3 de la décision.

⁵ Droits de l'homme, égalité entre les femmes et les hommes, bonne gouvernance, migrations et développement économique et social, notamment aspects liés au commerce et aux investissements et coopération régionale.

2. renforcement de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme et promotion de la bonne gouvernance et de l'autonomisation des femmes;
3. soutien au développement économique et humain; et
4. défis liés aux migrations.

2.1. Promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans la région

Plaider pour un processus politique inclusif conduisant à un accord de paix négocié; lutter contre les menaces provenant du trafic de stupéfiants, d'activités minières illégales et d'autres économies illicites; soutenir la lutte contre la corruption; entretenir un environnement régional propice à un processus de paix conduit et pris en charge par l'Afghanistan, en encourageant le consensus entre les principaux acteurs étatiques au niveau régional et en aidant le gouvernement et la société civile.

La paix en Afghanistan demeure incertaine. Le pays est en proie à un grave conflit depuis des décennies. L'implication de forces étrangères, couplée à des conflits internes, a donné naissance à une situation conflictuelle complexe, qui ne peut être résolue que par des moyens politiques. La paix est la condition préalable indispensable à la croissance économique: sans paix, il ne saurait y avoir de développement durable.

C'est la raison pour laquelle, ces dernières années, plusieurs initiatives de paix ont été lancées aux niveaux régional et international. Ces initiatives incluent le «Processus de Kaboul pour la coopération en matière de paix et de sécurité» lancé par le gouvernement afghan en juin 2017, qui réunit plusieurs acteurs régionaux et internationaux et qui est en mesure d'insuffler une vigueur nouvelle aux efforts pouvant mener à un règlement pacifique du conflit.

Pour être couronné de succès, tout processus de paix doit être inclusif et les Afghans doivent en assurer la maîtrise et jouer un rôle moteur. Il doit représenter l'ensemble des citoyens et leurs intérêts légitimes pour préserver l'unité, la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays ainsi que l'égalité des droits de tous les citoyens en vertu de la Constitution. Ce processus doit permettre de renoncer à la violence, de rompre tous les liens avec le terrorisme international et de respecter la Constitution, y compris les dispositions relatives aux droits de l'homme, notamment les droits des femmes et des enfants.

La corruption et l'économie illicite, en particulier le trafic de stupéfiants et les activités minières illégales, qui fournissent des fonds importants aux forces antigouvernementales et

aux réseaux criminels, restent également un problème majeur pour la stabilité et la pérennité à long terme de l'État.

L'UE et ses États membres sont disposés à soutenir fermement le processus de paix en Afghanistan⁶. À cette fin, ils continueront de travailler en étroite collaboration avec les acteurs internationaux concernés, notamment les Nations unies et l'OTAN.

Par conséquent, les initiatives de l'UE dans ce domaine devraient notamment:

- soutenir un processus de paix et de réconciliation conduit et pris en charge par l'Afghanistan, qui conduit à un règlement politique exempt de violence, qui rejette tout lien avec le terrorisme et respecte les droits de l'homme, en particulier les droits des victimes du conflit, notamment les femmes et les enfants;
- promouvoir un consensus international et régional sur un processus de paix conduit et pris en charge par l'Afghanistan;
- garantir un engagement de haut niveau de la part de l'UE dans les initiatives de paix régionales/internationales liées au conflit afghan, notamment dans le processus de Kaboul pour la coopération en matière de paix et de sécurité;
- renforcer la capacité du gouvernement afghan à atteindre l'ensemble des acteurs associés à des négociations sincères sur la paix et la réconciliation, notamment par un soutien au Haut Conseil pour la paix et à la mise en œuvre de l'accord de paix entre le gouvernement afghan et Hezb-e-Islami;
- renforcer la coopération (économique) régionale entre l'Afghanistan et ses voisins;
- renforcer les efforts régionaux et afghans destinés à réduire la criminalité organisée et soutenir la mise en œuvre du plan d'action national afghan antidrogue;
- renforcer les efforts entrepris par l'Afghanistan pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, conformément aux normes internationales, notamment le Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux;

⁶ La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, adoptée en juin 2016, dont l'approche générale est le fil conducteur, précise également l'approche adoptée par l'Union pour relever les défis actuels en matière de sécurité et de politique. S'agissant de l'Afghanistan, il s'agit d'une approche intégrée du conflit, appliquée principalement dans les domaines de la sécurité et du développement, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme en vue de renforcer la résilience étatique et sociétale.

- soutenir les efforts déployés pour réduire considérablement les activités minières illégales;
- soutenir les aspects civils de la réforme du secteur de la sécurité conformément à la feuille de route du gouvernement, y compris la professionnalisation de la police et le renforcement des efforts de lutte contre la corruption, notamment la lutte contre la corruption dans ce domaine.

2.2. Renforcement de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme et promotion de la bonne gouvernance et de l'autonomisation des femmes

Renforcer le contrôle démocratique aux niveaux national, provincial et municipal. soutenir la tenue d'élections transparentes, inclusives et crédibles; améliorer le renforcement des capacités des institutions clés et des systèmes de gouvernance; renforcer l'état de droit et le secteur de la justice, ainsi que la défense et la promotion des droits de l'homme, en particulier des droits des femmes et des enfants, notamment dans le cadre du processus de paix.

En dépit d'un certain nombre de mesures positives et de l'engagement des autorités à promouvoir les droits de l'homme, la situation des droits de l'homme demeure précaire, en particulier pour les femmes, les enfants et les personnes qui défendent les droits de l'homme. Par ailleurs, les principes démocratiques et le contrôle démocratique restent un défi. Les institutions démocratiques sont généralement faibles, confrontées à la corruption et à des processus décisionnels opaques.

Il est essentiel de garantir la mise en œuvre de principes démocratiques, le renforcement de l'état de droit et la promotion de la protection des droits de l'homme pour lutter contre ces carences.

L'Afghanistan doit renforcer ses institutions démocratiques et le contrôle démocratique et améliorer la qualité de ses services publics. Les institutions gouvernementales devraient être complétées et tenues responsables de leurs actions auprès de médias diversifiés et indépendants et une société civile active et pluraliste. Il est essentiel d'accroître la participation et la représentation des femmes à tous les types de fonctions publiques. Les travaux devraient se poursuivre en ce qui concerne le respect de l'état de droit, notamment d'un système judiciaire formel performant, la baisse de la corruption et une plus grande responsabilité. Des élections crédibles, inclusives et transparentes, dont les résultats sont largement acceptés par l'ensemble des Afghans, sont nécessaires pour renforcer les pratiques

et les valeurs démocratiques. La réforme électorale, notamment l'application de mécanismes de limitation des fraudes, rétablira la confiance à l'égard de processus démocratiques plus larges.

La préservation du droit à la liberté de réunion, le renforcement de la liberté d'expression et la défense de la liberté des médias sont d'autres domaines qui méritent d'être soutenus. En outre, dans le contexte du processus de paix, il est essentiel de mettre un terme à la culture de l'impunité dans le cas de crimes de guerre graves et de violations des droits de l'homme. De telles mesures contribueront à garantir le renforcement des institutions démocratiques afghanes ainsi que l'amélioration et l'élargissement des services fournis aux citoyens afghans.

Les actions de l'UE en Afghanistan mettent tout particulièrement l'accent sur le développement de l'état de droit, les droits de l'homme, le renforcement de la démocratie et la promotion de la bonne gouvernance. L'UE suit de près les évolutions dans ces domaines et fournit aide et assistance à l'Afghanistan. Des discussions approfondies dans ces domaines ont lieu dans le cadre des dialogues annuels sur les droits de l'homme au niveau local, qui prendront la forme plus aboutie de dialogues structurés en vertu de l'accord de coopération relatif au partenariat et au développement (CAPD). Ces domaines prioritaires sont intégrés dans l'aide au développement de l'UE.

Les initiatives de l'UE dans ce domaine devraient prévoir de:

- soutenir la mise en œuvre, dans l'ensemble du pays, du plan d'action national pour l'application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, du programme d'autonomisation économique des femmes et de la charte des citoyens;
- soutenir la transposition de la loi sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes dans le droit pénal, l'institution d'une division spéciale au sein des cours et tribunaux chargée de la question de la violence à l'égard des femmes et la promulgation de mesures destinées à lutter contre le harcèlement sexuel;
- soutenir l'amélioration de la protection des enfants, notamment en élaborant et en adoptant une loi exhaustive sur les enfants et un plan d'action national sur la protection de l'enfance;

- soutenir la lutte contre la corruption en général et la stratégie nationale de lutte contre la corruption;
- renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude affectant les fonds alloués par l'UE à l'Afghanistan;
- sensibiliser le public à l'importance des élections et à d'autres initiatives d'éducation civique en rapport avec les élections;
- renforcer la participation des électeurs, en particulier des électrices et des groupes vulnérables;
- soutenir les principaux organes électoraux (commission électorale indépendante, commission des plaintes électorales) et l'élaboration de lois et règlements électoraux; garantir la limitation des fraudes et le renforcement de l'intégrité du processus électoral ainsi que du contrôle indépendant des élections par des observateurs nationaux et internationaux; renforcer le système de règlement des différends électoraux;
- continuer d'œuvrer en faveur d'un système judiciaire efficace et de l'ordre public. Il s'agit notamment de soutenir les réformes du système judiciaire basées sur l'état de droit et l'élaboration d'un processus de justice transitionnelle sous responsabilité nationale, qui inclut la lutte contre l'impunité, en mettant plus particulièrement l'accent sur les droits des victimes;
- continuer d'œuvrer en faveur d'une force de police civile plus efficace, plus réactive et plus transparente, notamment en appuyant les réformes institutionnelles et le renforcement des capacités, en tirant profit de l'expérience acquise dans le cadre de la mission EUPOL, qui a pris fin en 2016;
- favoriser la transition du dialogue local sur les droits de l'homme entre l'UE et l'Afghanistan vers un dialogue structuré en vertu de l'accord de coopération relatif au partenariat et au développement;
- soutenir la Commission indépendante des droits de l'homme en Afghanistan;
- collaborer à la rédaction de la législation pertinente relative aux droits de l'homme;

- sensibiliser les institutions afghanes à l'importance de la liberté de réunion et de la liberté d'expression;
- continuer de plaider en faveur d'un moratoire sur la peine de mort et de la ratification des conventions internationales pertinentes;
- continuer de soutenir la lutte contre la torture et les mauvais traitements et promouvoir vigoureusement la ratification du protocole facultatif à la convention contre la torture;
- améliorer le dialogue et la coopération avec la Cour pénale internationale et promouvoir son fonctionnement efficace, conformément à l'engagement conjoint de l'UE et de l'Afghanistan exprimé dans l'accord de coopération relatif au partenariat et au développement;
- continuer de soutenir le renforcement des capacités de la société civile afghane;
- renforcer la lutte contre la corruption et la fraude, notamment en soutenant les institutions de lutte contre la fraude et la corruption.

2.3. Soutien au développement économique et humain

Notamment l'établissement d'un cadre économique transparent pour encourager les investissements, percevoir les recettes et allouer les fonds, renforcer la résilience et améliorer l'accès à la santé, à l'éducation et à des services énergétiques durables et abordables, y compris pour les groupes les plus vulnérables de la population, et pour améliorer la connectivité régionale.

L'Afghanistan continue d'afficher des indicateurs de développement humain parmi les plus faibles au monde: 36 % des Afghans vivent dans la pauvreté. Près de deux tiers des Afghans sont analphabètes et on estime que 40 % des Afghans sont sans emploi, et ce en dépit des récents progrès en matière de réformes économiques, qui ont permis une hausse des recettes gouvernementales, et d'un meilleur cadre économique depuis l'adhésion de l'Afghanistan à l'Organisation mondiale du commerce en 2016. Le nombre important de rapatriés en provenance de pays voisins, les déplacements de population engendrés par les conflits, les incidences du changement climatique et les catastrophes naturelles ont accru les risques de pauvreté.

Pour s'attaquer à ces problèmes, le gouvernement afghan s'est engagé, lors de la conférence de Bruxelles sur l'Afghanistan, à mettre en œuvre un programme complet de réformes. Le cadre national pour la paix et le développement en Afghanistan (ANPDF), qui complète le cadre de responsabilité mutuelle en vue de l'autonomie (SMAF), est au cœur de ce partenariat. De nouveaux programmes prioritaires nationaux (PPN)⁷ traduisent ce cadre en objectifs et politiques sectoriels qui mettent l'accent sur des questions de premier plan, telles que la prestation de services à travers la charte des citoyens, l'autonomisation économique des femmes, l'agriculture, le développement urbain et les infrastructures nationales⁸.

Le renforcement du secteur privé est essentiel au développement de l'économie afghane. Il importe d'établir un cadre réglementaire favorable pour promouvoir une croissance plus soutenue du secteur privé et renforcer la confiance des investisseurs. Le secteur agricole joue un rôle central dans le développement économique. Il sera crucial d'améliorer la résilience, notamment face aux incidences du changement climatique sur l'économie rurale, pour atteindre les niveaux de croissance nécessaires à la création d'un nombre suffisant d'emplois et à l'augmentation des recettes intérieures. Les progrès réalisés dans ces domaines contribueront à réduire la pauvreté, à améliorer les moyens de subsistance, à renforcer la prestation des services de base, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, et à accélérer le développement social et humain, qui demeure bien en deçà des niveaux enregistrés dans la région. L'élimination des inégalités entre les femmes et les hommes et le renforcement des droits des femmes doivent demeurer au cœur de tous les efforts destinés à promouvoir le développement durable.

Au-delà de l'économie rurale, l'Afghanistan dispose d'un potentiel appréciable de développement des activités extractives. Ces ressources naturelles devraient également contribuer à bâtir une économie inclusive et devraient bénéficier équitablement au développement national. Pour veiller à ce que la population tire pleinement parti de ces ressources, il importe donc d'améliorer la gouvernance du secteur minier et de garantir la totale transparence de la gestion des activités extractives.

⁷ 1) Développement du secteur privé, 2) infrastructures et connectivité nationales, 3) gouvernance efficace, 4) réforme de la justice et du secteur judiciaire, 5) charte des citoyens, 6) développement agricole global, 7) développement urbain, 8) développement national des ressources et du secteur minier, 9) développement du capital humain, 10) autonomisation économique des femmes.

⁸ S'agissant des résultats de la conférence de Bruxelles sur l'Afghanistan en général et des cinq plans prioritaires nationaux en particulier: <http://policymof.gov.af/bca/npps>

Le renforcement de la coopération économique et commerciale, aux niveaux régional et international, peut également jouer un rôle de premier plan pour stimuler l'économie afghane et promouvoir la stabilité. Les initiatives qui améliorent la connectivité régionale et favorisent les échanges commerciaux dans la région, en promouvant les corridors pour le transit, le transport et l'énergie, sont dès lors essentielles.

L'UE doit favoriser:

- la mise en œuvre du cadre national pour la paix et le développement en Afghanistan, qui présente les priorités stratégiques du gouvernement et d'autres réalisations attendues de la conférence de Bruxelles sur l'Afghanistan, notamment la consolidation de la paix;
- le renforcement des services sociaux de base, notamment pour les groupes les plus vulnérables de la population, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation;
- le renforcement du rôle des économies rurales et de l'agriculture en tant que principale source de création d'emplois, notamment de chaînes de valeur;
- la mise en œuvre de politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le but de renforcer la résilience des communautés rurales et la prévention des crises alimentaires;
- le renforcement des liens entre les efforts de développement et les efforts humanitaires;
- la promotion de pratiques durables et à l'épreuve du changement climatique ainsi que la promotion d'une gestion de l'eau et d'une utilisation des sols durables;
- le soutien aux efforts déployés par l'Afghanistan pour exploiter le potentiel que représente la gestion durable des ressources naturelles;
- le renforcement de la connectivité régionale, notamment dans le cadre de la conférence sur la coopération économique régionale concernant l'Afghanistan et du processus «Cœur de l'Asie» qui instaure des mesures de confiance, pour améliorer les corridors pour le transit, le transport et l'énergie, et favoriser les échanges commerciaux dans la région;

- le renforcement de l'efficacité de l'aide et le rétablissement de la viabilité budgétaire grâce à des progrès en matière de gestion des finances publiques et une plus grande mobilisation des recettes intérieures, conformément aux politiques gouvernementales. Parallèlement, il convient de continuer d'étudier les possibilités d'apporter un appui budgétaire en accord avec les programmes prioritaires nationaux axés sur les résultats et de garantir la responsabilité mutuelle, notamment à travers le suivi et la mise en œuvre du cadre de responsabilité mutuelle en vue de l'autonomie et de ses indicateurs;
- le renforcement de la présence et de l'engagement des institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et la Banque européenne d'investissement, ainsi que le développement des institutions financières des États membres pour promouvoir le développement des infrastructures, des PME et, en particulier, la réforme du secteur minier, notamment en attirant des investissements étrangers.

2.4 Relever les défis liés aux migrations

Façonner une réponse globale basée sur la solidarité et le partage des responsabilités en poursuivant et en renforçant la coopération au sein des structures régionales et des cadres internationaux pertinents; mettre en œuvre l'Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires UE-Afghanistan; promouvoir une solution viable à la dimension régionale du problème des ressortissants afghans déplacés de force en garantissant un retour graduel et organisé, en toute sécurité et dans la dignité, ainsi qu'un processus de réintégration durable en Afghanistan des rapatriés en provenance de pays voisins.

La détérioration de la situation sécuritaire, l'instabilité politique et la crise économique ont entamé la confiance de la population afghane. Ces facteurs ont contribué au départ d'un plus grand nombre de citoyens et, renforcés par la hausse des activités des réseaux de contrebande, ont eu des effets immédiats sur l'Europe. En 2015 et 2016, les Afghans constituaient le deuxième plus grand groupe de migrants en situation irrégulière en Europe. Parallèlement, au niveau régional, la situation des ressortissants afghans déplacés dans les pays du voisinage s'est imposée sur le devant de la scène en 2016, une année qui a vu une augmentation sans précédent du nombre de retours d'Afghans dans leur pays, provenant essentiellement du Pakistan et de l'Iran. L'accueil des rapatriés et leur réintégration durable dans la société

afghane ont exercé une pression considérable sur l’Afghanistan et ont relancé le débat sur la nécessité de trouver la meilleure approche pour résoudre ce problème de longue date au niveau international. Par ailleurs, un nombre important de ressortissants afghans sont déplacés à l’intérieur du territoire afghan. Cette situation est largement le fait des conflits, mais aussi des catastrophes naturelles et du changement climatique.

L’UE a réagi à ces évolutions en favorisant une approche globale des migrations, qui met l’accent tant sur les besoins à court terme que sur les perspectives à long terme. L’UE s’engage à continuer de fournir un soutien à l’Afghanistan pour l’aider à mettre en place des politiques migratoires bien gérées, notamment en s’attaquant aux causes profondes de la migration illégale et des déplacements forcés à travers une consolidation de l’appui en faveur du développement économique et de la réintégration durable des rapatriés afghans. Cela inclut la protection et la réintégration durables des ressortissants afghans déplacés à l’intérieur de leur propre région ainsi que des ressortissants afghans de retour d’Europe et des pays voisins, essentiellement du Pakistan et de l’Iran.

Afin d’intensifier la coopération politique sur un certain nombre de questions d’intérêt commun, l’UE et l’Afghanistan ont lancé en octobre 2016 l’«Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires entre l’Afghanistan et l’UE»⁹, qui couvre le retour, la réadmission et la réintégration des migrants en situation irrégulière, l’information et la sensibilisation ainsi que la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants. Elle s’accompagne de protocoles d’accord bilatéraux conclus en parallèle par plusieurs États membres de l’UE. Un groupe de travail conjoint UE-Afghanistan contrôle la mise en œuvre de l’Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires entre l’Afghanistan et l’UE.

En décembre 2016, l’Afghanistan a adopté un cadre d’orientation concernant les rapatriés et les personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays (PDI), qui recense les principales mesures à prendre pour assurer l’intégration durable des rapatriés et des PDI.

S’appuyant sur les actions et les mesures existantes, les initiatives de l’UE doivent inclure:

Au niveau bilatéral:

⁹ Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires entre l’Afghanistan et l’UE, signée le 4 octobre 2016

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf

- la mise en œuvre complète de l'Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires entre l'Afghanistan et l'UE et des protocoles d'accord bilatéraux conclus entre les États membres de l'UE et l'Afghanistan;
- sur la base des résultats de la mise en œuvre de l'Action conjointe pour le futur sur les questions migratoires entre l'Afghanistan et l'UE et conformément aux dispositions de l'accord de coopération relatif au partenariat et au développement, l'UE et l'Afghanistan étudieront la possibilité de négocier un accord de réadmission;
- un soutien visant à s'attaquer aux causes profondes de la migration illégale et des déplacements forcés, pour créer les conditions offrant aux citoyens afghans une solution alternative à la migration illégale;
- des mesures visant à soutenir et à rendre possible la réintégration durable des rapatriés en provenance de l'UE et de pays non membres de l'UE (par exemple, le Pakistan et l'Iran) à travers une approche communautaire, en tenant compte de la cohésion sociale et des frictions potentielles dans les communautés d'accueil, en prévoyant une formation professionnelle et des mesures de création d'emplois et d'accès au marché, notamment dans le domaine de la production agricole et artisanale, et en soutenant les start-ups et l'utilisation des compétences et qualifications acquises à l'étranger pour intégrer les rapatriés afghans dans une économie vulnérable présentant un taux de chômage élevé;
- un soutien à la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants, y compris au renforcement des contrôles aux frontières.

Au niveau régional:

- la poursuite du dialogue politique aux niveaux bilatéral et régional dans le cadre d'une approche globale fondée sur le dialogue et le respect du droit humanitaire et visant à garantir un processus de réintégration durable et de retour organisé, en toute sécurité et dans la dignité;
- un soutien à un processus de retour graduel, maîtrisable et dans la dignité, des migrants en provenance de pays voisins de l'Afghanistan. En collaboration avec les parties prenantes concernées, notamment les pouvoirs locaux et les organisations internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et

l'Organisation internationale pour les migrations, mettre en œuvre un cadre régional pour les Afghans déplacés afin de permettre la réintégration durable des rapatriés.

Au niveau multilatéral:

- coordination en vue des futurs pactes mondiaux sur les migrations et les réfugiés et de leur mise en œuvre; promotion d'un dialogue renforcé/ciblé au titre du processus de Budapest et de son partenariat des routes de la soie sur les migrations ainsi que dans le cadre du processus «Cœur de l'Asie» et de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR).

3. Conclusion

En dépit de tous les efforts déployés par la communauté internationale sur la durée, l'Afghanistan reste en proie à un grave conflit qui entrave fortement son développement économique et social.

Par conséquent, lors de la conférence de Bruxelles sur l'Afghanistan, l'UE et la communauté internationale ont toutes les deux souligné leur engagement à approfondir et à renforcer, ensemble, leur coopération, aidant ainsi l'Afghanistan à créer un environnement politique, social et économique propice à la consolidation de la paix, de la sécurité, du développement durable et de la prospérité dans le pays. L'objectif est de permettre à l'Afghanistan d'atteindre l'autonomie au cours de sa «décennie de la transformation» (2015-2024).

La nouvelle stratégie de l'UE contribuera à la réalisation de cet objectif en mettant l'accent sur les éléments suivants:

- promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans la région;
- renforcement de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme et promotion de la bonne gouvernance et de l'autonomisation des femmes;
- soutien au développement économique et humain et
- défis liés aux migrations.

Par ailleurs, cette nouvelle stratégie permettra à l'UE et à ses États membres de mieux harmoniser leurs actions. Dans ce cadre, les conclusions du Conseil des affaires étrangères du

12 mai 2016 ont confirmé la valeur ajoutée de la programmation conjointe en ce qui concerne le renforcement de l'analyse stratégique, la coordination des ressources annoncée lors de la conférence de Bruxelles et le potentiel de mise en œuvre conjointe. Dans le même temps, la stratégie est suffisamment souple pour permettre de réagir de manière appropriée aux différents scénarios possibles en Afghanistan, mais aussi pour les influencer de manière adéquate.

En 2016, le gouvernement afghan a pris des engagements fermes à l'égard de l'autonomie, de la responsabilité et de l'appropriation de son processus politique et de sa politique de développement. L'UE, dans le cadre de la communauté internationale au sens large, demeure fermement engagée à aider le gouvernement et le peuple afghans dans cette entreprise. L'engagement constant de l'Afghanistan et son appropriation de cette stratégie sont essentiels pour que celle-ci soit fructueuse.