Informations de base

2009/2217(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Nouvelle stratégie pour l'Afghanistan **Subject** 6.10.05 Maintien de la paix, missions humanitaires, gestion des crises 6.40.04.06 Relations avec les pays d'Asie centrale **Zone géographique** Afghanistan	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	ARLACCHI Pino (S&D)	18/11/2010
	Rapporteur(e) fictif/fictive KASOULIDES Ioannis (PPE) NEUSER Norbert (S&D) KIIL-NIELSEN Nicole (Verts /ALE) VAN ORDEN Geoffrey (ECR) MEYER Willy (GUE/NGL)	

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
DEVE Développement	GOERENS Charles (ALDE)	04/02/2010

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires générales	3005	2010-03-22
Affaires générales	3009	2010-04-26
Affaires générales	2992	2010-01-25
Affaires étrangères	3058	2010-12-13

DG de la Commission	Commissaire

Commission européenne	Relations extérieures	ASHTON Catherine

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
17/12/2009	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
25/01/2010	Débat au Conseil		Résumé
22/03/2010	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		Résumé
26/04/2010	Débat au Conseil		Résumé
09/11/2010	Vote en commission		Résumé
22/11/2010	Dépôt du rapport de la commission	A7-0333/2010	
13/12/2010	Débat au Conseil		Résumé
15/12/2010	Débat en plénière		
16/12/2010	Décision du Parlement	T7-0490/2010	Résumé
16/12/2010	Résultat du vote au parlement		
16/12/2010	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2009/2217(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 165
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	AFET/7/01583

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Avis de la commission	DEVE	PE439.973	11/05/2010	
Projet de rapport de la commission		PE440.141	13/07/2010	
Amendements déposés en commission		PE445.614	07/10/2010	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0333/2010	22/11/2010	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0490/2010	16/12/2010	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2011)1737	06/05/2011	

Nouvelle stratégie pour l'Afghanistan

2009/2217(INI) - 13/12/2010

À l'issue de la **discussion menée par les ministres du développement** le 9 décembre 2010 sur la stratégie de l'UE à l'égard de l'Afghanistan, le Conseil a procédé à un échange de vues sur la situation politique en Afghanistan au lendemain des élections.

Il a souligné la détermination de l'UE ainsi que la nécessité d'un engagement à long terme, en saluant le travail effectué par le représentant spécial de l'UE, Vygaudas Ušackas. Il a examiné les domaines spécifiques dans lesquels l'UE pouvait faire porter ses efforts, ses principales priorités portant sur :

- le secteur de la justice,
- les droits fondamentaux, et notamment les droits des femmes,
- la réforme du service civil,
- la réforme électorale,
- la réforme de la police, dans laquelle EUPOL-Afghanistan joue un rôle important.

Nouvelle stratégie pour l'Afghanistan

2009/2217(INI) - 22/03/2010

Le Conseil a débattu de la situation en Afghanistan et des efforts accomplis par l'UE sur le terrain et il a désigné **M. Vygaudas Usackas en tant que représentant unique de l'UE pour l'Afghanistan**, qui occupe à la fois la fonction de représentant spécial de l'UE et celle de chef de la délégation de l'Union à Kaboul.

Le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

- la nomination de M. Vygaudas USACKAS à la fois en qualité de représentant spécial de l'UE et de chef de la délégation de l'UE à Kaboul constitue une nouvelle mesure destinée à **renforcer l'action coordonnée de l'UE sur le terrain**, qui agit en étroite collaboration avec d'autres acteurs internationaux. Il guidera la mise en œuvre du plan d'action, en étroite coopération avec les représentants des États membres à Kaboul. Le Conseil a adressé ses sincères remerciements au représentant spécial sortant, M. Ettore Sequi, et au chef sortant de la délégation de l'UE, M. Hansjörg Kretschmer, pour le travail remarquable qu'ils ont accompli ces dernières années ;

- le Conseil a rappelé que **la situation que connaît l'Afghanistan en matière de sécurité représentait toujours une menace directe pour la stabilité du pays**. Il a souligné qu'il continuait de soutenir les efforts déployés par la communauté internationale sur le plan civil en Afghanistan, insistant sur le rôle central de coordination que joue la MANUA et réaffirmant son soutien au mandat des Nations unies et aux objectifs de l'ISAF. Si l'on veut que les efforts déployés sur le plan civil portent leurs fruits, il faut que la coordination soit améliorée et que tous les principaux acteurs civils, notamment le représentant spécial de l'UE, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies et le haut représentant civil de l'OTAN, suivent une approche cohérente, sous la direction du gouvernement afghan. Le Conseil a souligné qu'il importe que les Afghans aient la maîtrise du processus et en assurent la direction ;

- le Conseil a souligné qu'il souscrivait aux résultats de la **conférence de Londres du 28 janvier 2010** et a réaffirmé que tous les efforts doivent maintenant porter sur la mise en œuvre des engagements qui y ont été contractés, y compris en ce qui concerne le fonds d'affectation spéciale dont la création a été annoncée pour financer le programme pour la paix et la réintégration, dont la direction est assurée par les autorités afghanes. Le Conseil a souligné l'importance que revêtent des processus de réconciliation et de réintégration équilibrés et dirigés par les Afghans; ce sont là des éléments clés d'une solution politique durable en Afghanistan ;

- le Conseil a évoqué la **conférence de Kaboul**, qui devrait donner suite aux engagements pris à Londres. La conférence de Kaboul offrira au gouvernement afghan l'occasion de tracer la voie à suivre, notamment pour ce qui est de la lutte contre la corruption, du renforcement de la sécurité, d'une gouvernance effective et impartiale, du développement économique et social, des droits de l'homme et de l'amélioration des processus électoraux. Grâce à son plan d'action, l'Union européenne, en coopération avec la MANUA et d'autres partenaires internationaux, continue d'apporter une aide à long terme à l'Afghanistan dans le domaine de la mise en place des institutions et du renforcement des capacités civiles, y compris au niveau infranational. Le Conseil compte débattre le mois prochain d'un premier rapport sur l'avancement de la mise en œuvre du plan d'action ;

- le Conseil a souligné l'importance de **la tenue en Afghanistan d'élections législatives crédibles**, ouvertes à tous et sûres, qui reflètent la volonté de la population. Il a souligné que seules des réformes structurelles permettront que le soutien apporté par la communauté internationale au processus électoral soit pleinement efficace. Il continuera de suivre attentivement la préparation des prochaines élections législatives.

Nouvelle stratégie pour l'Afghanistan

2009/2217(INI) - 26/04/2010

Au cours d'une session commune des ministres des affaires étrangères et des ministres de la défense, le Conseil a discuté de la marche à suivre en ce qui concerne la **mise en œuvre du plan d'action de l'UE pour une action renforcée en Afghanistan et au Pakistan** et a pris note du premier rapport semestriel sur la mise en œuvre.

Les ministres ont accueilli le Secrétaire général de l'OTAN, M. Anders Fogh Rasmussen, pour une discussion informelle sur la coopération civile et militaire et sur les perspectives pour une coopération UE-OTAN renforcée en Afghanistan.

Nouvelle stratégie pour l'Afghanistan

2009/2217(INI) - 16/12/2010 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté une résolution sur une nouvelle stratégie en Afghanistan.

Le Parlement estime que toute nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur de l'Afghanistan devrait être axée sur **deux idées phares**:

1. une reconnaissance de la détérioration continue des indicateurs sécuritaires et socio-économiques en Afghanistan malgré dix ans d'engagement et d'investissements internationaux,
2. la nécessité de promouvoir un changement d'état d'esprit profond de la part de la communauté internationale en renforçant l'implication des Afghans.

Pour le Parlement, toute solution à long terme à la crise afghane ne peut passer que par la résolution de la crise de la sécurité intérieure, de la protection civile et du développement économique et social. Il se focalise dès lors sur quatre domaines principaux pour lesquels des efforts renforcés s'avèrent nécessaires: l'aide internationale et la coordination; les implications du processus de paix; les impacts liés à la formation de la police; et l'élimination de la culture du pavot à travers le développement d'alternatives. Globalement, le Parlement estime que l'Union et ses États membres doivent soutenir l'Afghanistan dans la reconstruction de son propre État, avec des institutions démocratiques plus fortes, une sécurité fondée sur une armée et une police comptables de leurs actes, un pouvoir judiciaire compétent et indépendant, l'intégrité territoriale, la liberté des médias, le renforcement de l'éducation et de la santé, un développement économique durable dans le respect des traditions historiques, religieuses, spirituelles et culturelles des communautés afghanes.

Pour créer une nouvelle dynamique en Afghanistan, le Parlement soutient l'idée d'un **programme phare spécifique et à long terme** en se focalisant sur les priorités définies par les afghans eux-mêmes.

Le Parlement souligne en outre la nécessité d'améliorer durablement **les conditions de vie des femmes** en leur offrant le droit à une activité publique et politique, une protection contre les fondamentalistes et des droits pour éviter toute pratique discriminatoire. Il faut également largement élever le niveau de financement et d'aide politique et technique dédié aux femmes afghanes.

Au plan politique, le Parlement constate que les **élections législatives du 18 septembre 2010** ont été entachées de fraudes et de violences et regrette que de nombreux Afghans n'aient pu exercer leur droit fondamental de vote. Il dénonce également la faiblesse des procédures judiciaires et le maintien de la peine de mort.

En ce qui concerne les 4 thèmes de prédilection pour la reconstruction de l'Afghanistan, le Parlement s'exprime comme suit :

1) Aide internationale – utilisation et abus : le Parlement rappelle que le budget combiné de l'UE et des États membres affecté à l'aide à l'Afghanistan sur la période 2002-2010 s'est élevé à 8 milliards EUR environ. Toutefois, en dépit de cette aide massive, la situation en Afghanistan continue d'être désolante, puisque depuis 2004, le nombre d'Afghans vivant sous le seuil de pauvreté a crû de 130%. Il condamne ainsi l'abus de l'aide acheminée par les organisations internationales (par exemple, les banques, les ONG, les entreprises internationales, les consultants), qui trop souvent se traduit par la perte d'une proportion significative de l'aide en raison du gaspillage, des coûts intermédiaires et de sécurité trop élevés, ou encore de la surfacturation et de la corruption. Des mesures s'imposent dès lors dont les principales peuvent être résumées de la manière suivante :

- renforcer la transparence de l'aide financière allouée au gouvernement afghan, aux ONG locales et internationales, et l'assortir d'une obligation de rendre des comptes;
- distribuer l'aide humanitaire de manière géographiquement plus homogène, en visant un objectif d'urgence;
- **lutter contre la corruption** tous azimuts puisqu'elle entrave l'accès aux services publics de base, tels que la santé et l'éducation, et forme un obstacle de taille au développement socio-économique du pays (seuls 6 milliards USD, soit 15% des 40 milliards USD d'aide, ont effectivement été perçus par le gouvernement afghan entre 2002 et 2009, et sur les 34 milliards restants canalisés via des organisations internationales, des banques de développement régional, des ONG, des contractants internationaux, etc., entre 70 et 80% ne sont jamais parvenus au peuple afghan) – le Parlement se réjouit dès lors de la décision de **faire transiter 50% de l'aide internationale par le budget national afghan d'ici à 2012** ;
- renforcer la coordination entre pays donateurs internationaux et prévoir des évaluations détaillées de l'aide européenne et internationale ;
- **réduire drastiquement les coûts opérationnels des organes humanitaires et de développement** présents en Afghanistan dont l'UE, en allouant des fonds à des projets concrets mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat effectif et équilibré avec les institutions afghanes.

Globalement, le Parlement demande que l'aide à l'Afghanistan parvienne directement à la population concernée. Á cet effet, les organisations humanitaires devraient être chargées de la répartition de l'aide dans le pays et **les militaires ne devraient intervenir que dans des cas tout à fait exceptionnels**. Contrairement à la position de sa commission au fond, la Plénière rejette l'idée que l'intervention d'équipes de reconstruction régionale militaires dans le contexte de l'aide à la reconstruction et/ou au développement serait à considérer comme inopportune.

Le Parlement attire en outre l'attention sur les **coûts colossaux de la guerre** (300 milliards de dollars entre 2001 et 2009, plus de 20 fois le PIB de l'Afghanistan) et note que la décision de placer la chaîne d'approvisionnement militaire des États-Unis entre les mains du secteur privé alimente les extorsions et la corruption, étant donné que les chefs de guerre, les figures de la mafia locale et, en bout de course, les commandants talibans finissent par profiter d'une bonne part des 2,2 à 3 milliards USD que représente le secteur de la logistique militaire en Afghanistan.

2) Processus de paix : rappelant la nécessité absolue d'une bonne gouvernance en Afghanistan, le Parlement appelle à une réforme judiciaire en profondeur du pays. Il estime qu'une large part des responsabilités vis-à-vis de l'impasse en Afghanistan revient à des **erreurs d'appréciation** commises au départ, avant l'adoption de la nouvelle stratégie de contre-insurrection, **par les forces de coalition** qui prévoyaient une victoire militaire rapide sur les talibans et une transition aisée vers un pays stable géré par un gouvernement légitime, fortement soutenu par les pays occidentaux. Il considère que la présence de **la force des talibans a été sous-estimée**, la capacité du gouvernement Karzaï à garantir la gouvernance du pays surestimée, et que, de ce fait, le travail de reconstruction et de développement du pays s'est trouvé relégué à l'arrière plan. Dans ce contexte, il en appelle à des nouvelles mesures dont les principales peuvent se résumer comme suit :

- promouvoir une transition favorisant une approche plus civile et moins militaire ;
- privilégier **une solution politique incluant des négociations avec les talibans** et la participation de tous les autres groupes belligérants, ainsi que des autres acteurs politiques du pays qui sont prêts à participer à la formation d'un gouvernement d'unité nationale à même de mettre fin à la guerre;
- bannir Al-Qaïda du pays et cesser d'encourager le terrorisme à l'échelle internationale, ainsi que tout autre groupe terroriste du pays;
- prendre des mesures en vue d'éliminer la culture du pavot.

Le Parlement évoque également la complexité du conflit en place et le rôle-clé joué par le Pakistan dans ce contexte. Le Plénière prend ainsi note de **l'implication des services de renseignement pakistanais** (ISI) destinée à faire en sorte que le Pakistan obtienne également les dividendes de la paix. Le Parlement souligne cependant que, pour que la paix puisse s'établir en Afghanistan, des accords politiques devront être conclus entre les principales puissances régionales, notamment l'Inde, le Pakistan, l'Iran et les États de l'Asie centrale, la Russie, la Chine et la Turquie, et qu'elles devront accepter une position commune de non-ingérence et soutenir un Afghanistan indépendant. Il en appelle également à une normalisation des relations entre l'Afghanistan et le Pakistan par un règlement final de la question de la frontière internationale entre les deux pays.

Le Parlement demande parallèlement un rôle plus actif de l'Union européenne dans la reconstruction et le développement de l'Afghanistan. Dans un amendement oral adopté en Plénière, le Parlement invite l'UE et ses États membres à canaliser, avec les États-Unis, une partie plus importante de l'aide internationale, en passant par les administrations locales et le gouvernement de Kaboul età s'assurer que les drones, les forces spéciales et les milices locales soient employées conformément aux ordres du général Petraeus pour une tolérance zéro en matière de pertes civiles innocentes. La Plénière rend en outre hommage aux soldats, hommes et femmes, de toutes les forces alliées qui sont morts en défendant la liberté et exprime ses condoléances vis-à-vis de toutes les victimes afghanes innocentes. Les députés rappellent également que les États-Unis ont déclaré qu'ils commenceraient à retirer leurs troupes d'Afghanistan à l'été 2011 et que d'autres pays se sont déjà retirés du pays. Ils estiment toutefois que ce retrait devrait être progressif et concerté dans le cadre d'un projet politique qui garantisse un transfert en douceur des responsabilités aux forces de sécurité afghanes.

3) Police et État de droit : le Parlement souligne que l'Afghanistan doit être doté d'une force de police efficace et d'une armée autonome capables de garantir un niveau minimal de sécurité pouvant permettre un retrait ultérieur de la présence militaire étrangère du pays. Conscient que la mise sur pied de forces de sécurité autonomes est plutôt un objectif à long terme, le Parlement estime qu'il faut d'abord s'atteler à la formation des officiers de l'armée et mieux coordonner les projets en évitant tout double emploi. Plusieurs mesures sont proposées dans ce contexte :

- une réforme profonde du ministère de l'intérieur ;
- le renforcement du mandat de la mission EUPOL ;
- une formation plus cohérente et plus durable de la police en se concentrant d'abord sur **l'alphabétisation** des recrues ;
- la fin immédiate de la formation de la police par de contractants privés ;
- la mise en place d'un programme de formation à grande échelle de la police lancé par la mission EUPOL, l'OTAN et la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan);
- l'augmentation sensible du nombre de formateurs de la police sur le terrain, de manière à ce que l'objectif consistant à disposer avant la fin de 2011 de 134.000 policiers afghans entraînés, défini lors de la conférence de Londres, devienne un scénario réaliste ; prévoir dans cette optique, des missions bilatérales de formation de la police des États membres avec la mission EUPOL ;
- **la préférence accordée au plan local à des recrues** bien payées maîtrisant un niveau de base d'écriture et de lecture, qui ne soient pas des toxicomanes et qui présentent de meilleures qualités psychologiques et physiques que le groupe actuel.

Le Parlement souligne que la formation de la police ne peut pas être efficace sans un système judiciaire qui fonctionne correctement. Il faut donc accroître le soutien financier et technique afin de renforcer le système judiciaire, notamment en augmentant la rémunération des juges à tous les niveaux et mettre en place, en coordination avec les Nations unies, une mission spécialisée ayant pour tâche de former les juges ainsi que les fonctionnaires du ministère de la justice et du système pénal de l'Afghanistan.

4) Stupéfiants : le Parlement fait observer que l'Afghanistan est la source de **90% de l'opium illégal mondial** et que, pourtant, quand les forces de la coalition sont entrées à Kaboul en 2001, pas un seul plan de pavot à opium n'était cultivé en Afghanistan du fait du succès rencontré par les Nations unies, qui avaient obtenu une interdiction de sa culture. Du fait de l'impunité donnée aux cultivateurs et aux trafiquants, la culture a rejoint en deux ans les niveaux constatés avant 2001. Pour le Parlement, une force militaire nombreuse et disposant de ressources suffisantes n'aurait dû rencontrer aucun problème pour maintenir ultérieurement cette situation par le biais de projets locaux de développement agricoles placés sous la protection de ses troupes contre les talibans et les chefs de guerre locaux. Force est toutefois de constater que la production d'opium demeure un problème social, économique et de sécurité majeur. L'Union européenne doit donc en faire une **priorité stratégique** dans ses politiques à l'égard de l'Afghanistan.

Le Parlement rappelle également qu'en Europe, plus de 90% de l'héroïne provient de l'Afghanistan et que le coût pour la santé publique dans les pays européens s'élève à des milliards de dollars. Ce problème mérite dès lors une réponse internationale en s'attaquant à tous les maillons de la chaîne de la drogue. Ceci suppose en particulier:

- une aide aux agriculteurs pour réduire l'offre;
- la prévention et le traitement des consommateurs de drogues pour juguler la demande ;
- l'imposition de sanctions contre les intermédiaires;
- un investissement massif dans la mise en place d'une politique agricole et rurale globale qui puisse offrir une **alternative crédible et durable aux producteurs d'opium**;
- des actions ciblées destinées à réduire le nombre des toxicomanes en Afghanistan même.

Le Parlement fait encore remarquer que le commerce des stupéfiants a atteint, en 2009, un montant de 3,4 milliards USD et que la valeur brute potentielle des exportations d'opium représentait 26% du PIB afghan. Il indique en outre que le réseau des talibans ne capte que 4% des profits générés par le commerce annuel de stupéfiants, 21% allant aux fermiers locaux et 75% à des fonctionnaires du gouvernement, à la police, à des intermédiaires locaux et régionaux et à des trafiquants. **Les alliés afghans de l'OTAN se taillent en réalité la part du lion des profits liés au trafic de stupéfiants**. Pendant ce temps, les États-Unis et la communauté internationale ont dépensé, entre 2001 et 2009, 1,61 milliard USD pour financer des mesures de lutte contre les stupéfiants, et ce sans impact retentissant sur la production et le trafic. Ainsi, faute de dégager l'économie de l'Afghanistan de la dépendance des stupéfiants et de trouver un modèle de développement économique durable de remplacement, il ne sera pas possible d'atteindre les objectifs de sécurisation et de stabilisation de la région. Le Parlement demande dès lors que soient prévues d'autres sources de revenus viables pour les 3,4 millions d'Afghans qui vivent de la culture du pavot comme par exemple, la culture du safran ou de la grenade, notamment. Il estime qu'un processus similaire d'élimination progressive de la culture du pavot à opium pourrait être envisagé pour l'Afghanistan pour un coût de 100 millions EUR par an en dédiant 10% de l'aide annuelle que l'Union européenne verse au pays sur une période de cinq ans. Il souhaite la mise en place d'un **plan national sur cinq ans pour l'élimination de la culture illicite du pavot** comportant des délais et des critères spécifiques, soutenu par une coopération UE-Russie (ce pays étant la victime principale de l'héroïne afghane). Il demande toutefois que toute éradication de la culture du pavot ne passe pas par l'utilisation d'herbicides chimiques extrêmement dommageables à la population afghane.

Pour conclure, le Parlement invite le Conseil et la Commission à inscrire pleinement la stratégie ainsi proposée dans leurs stratégies en cours et à prévoir toutes les implications budgétaires des propositions formulées dans la résolution.

Nouvelle stratégie pour l'Afghanistan

2009/2217(INI) - 25/01/2010

La Haute Représentante a conduit un débat sur la situation en Afghanistan en vue de la conférence de Londres sur l'Afghanistan, qui se tiendra le 28 janvier. À l'occasion de cette conférence, la communauté internationale devrait renouveler son engagement à l'égard de l'Afghanistan à la suite de l'élection présidentielle de 2009.

Mme Catherine Ashton a souligné que l'UE était solidaire de ses partenaires internationaux dans la volonté de concentrer les efforts en vue d'aider le gouvernement afghan à assumer une plus grande responsabilité dans la sécurisation de son pays. L'Union accroît son engagement dans le cadre d'un plan d'action adopté en octobre dernier.

La mission de police de l'UE en Afghanistan continuera de contribuer à la viabilité à long terme de la réforme de la police en Afghanistan.