



N° 2020

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ  
PAR LE SÉNAT, *autorisant la **ratification 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***

PAR Mme NICOLE TRISSE

Députée

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **158, 295, 296** et T.A. **63** (2018-2019).

*Assemblée nationale* : **1689**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'AFGHANISTAN : UN PAYS ACTUELLEMENT CONFRONTÉ A UNE SITUATION CRITIQUE</b> .....	7
A. UN PAYS PARMIS LES MOINS AVANCÉS.....	8
B. UN PAYS EN PROIE À UNE SITUATION SÉCURITAIRE FORTEMENT DÉGRADÉE .....	9
C. UN PAYS EN BUTTE À UNE SITUATION POLITIQUE PRÉCAIRE.....	9
D. LE PROBLÈME DE LA NARCO-ÉCONOMIE AFGHANE .....	11
<b>II. UN ACCORD-CADRE PERMETTANT DE REDÉFINIR UTILEMENT LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFGHANISTAN</b> .....	13
A. UN RENFORCEMENT DU DIALOGUE POLITIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFGHANISTAN.....	14
1. Une coopération politique intensifiée .....	14
2. La mise en place d'un comité mixte en charge du suivi du bon fonctionnement et de la bonne application de l'accord.....	16
B. UNE COOPÉRATION ÉLARGIE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFGHANISTAN.....	18
1. La coopération au développement .....	18
2. La coopération en matière de commerce et d'investissements.....	18
3. La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures .....	19
4. Les coopérations sectorielles .....	22
5. Les dispositions finales de l'accord .....	22
<b>III. UN ACCORD-CADRE QUI COMPLÈTE LES RELATIONS QUE LA FRANCE ET L'AFGHANISTAN ENTRETIENNENT DÉJÀ</b> .....	23
A. UN ENGAGEMENT MILITAIRE FRANÇAIS QUI A DURÉ PLUS DE ONZE ANNÉES EN AFGHANISTAN.....	23
B. UNE RELATION BILATÉRALE CONSACRÉE DANS LE CADRE DU TRAITÉ D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION DE 2012.....	23

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	25
<b>ANNEXE - PERSONNE AUDITIONNÉE PAR LA RAPPORTEURE : .....</b>	33
<b>ANNEXE - TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	35

## INTRODUCTION

L'Union européenne, ses États membres et l'Afghanistan ont signé le 18 février 2017 à Munich un accord de coopération en matière de partenariat et de développement. Cet instrument constitue la première relation conventionnelle entre l'Union européenne et l'Afghanistan.

La négociation de cet accord-cadre, engagée dès 2012, avait dû être interrompue en raison d'un désaccord de fond entre les parties au sujet de l'article relatif à la Cour pénale internationale (CPI). Au final, ce blocage a pu être levé suite à l'élection du président Ashraf Ghani à la tête de l'État afghan.

Le présent accord-cadre s'inscrit dans le contexte de la « *décennie de transformation 2015-2024* » de l'Afghanistan et de la redéfinition des relations que l'Union européenne entretient avec ce pays. Il vise à offrir un nouveau cadre juridique à cette relation avec pour objectif le renforcement de sa dimension politique et le dépassement du simple rôle de bailleur de fonds. Cet accord-cadre s'appuie sur les quatre piliers de la nouvelle stratégie de l'Union européenne vis-à-vis de l'Afghanistan que sont : la promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité régionale ; le renforcement de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme et la promotion de la bonne gouvernance et de l'émancipation des femmes ; le soutien au développement économique et humain de l'Afghanistan ; les enjeux migratoires.

Cet instrument vise à créer une relation englobante avec l'Afghanistan : coopération en matière politique (lutte contre le terrorisme, la prolifération, le trafic de drogues, la protection des droits de l'Homme), économique (développement, commerce et investissement) et sectorielle (justice, énergie, transport, éducation, culture, santé, agriculture, environnement, modernisation de l'administration publique). Il comporte peu de dispositions contraignantes et a vocation à offrir un cadre général pour les relations Union européenne-Afghanistan. Il devra, par la suite, être décliné via des accords sectoriels plus engageants.

À l'heure où l'Afghanistan se trouve dans une situation particulièrement critique, notamment du point de vue politique et sécuritaire, cet accord-cadre se révèle capital, aux yeux de votre rapporteure. C'est dans le cadre d'une coopération renouvelée et intensifiée que l'Union européenne pourra utilement et effectivement soutenir les bonnes volontés qui existent au sein de la société afghane. Le présent accord-cadre devrait également permettre à l'Union européenne, en redéfinissant sa relation avec l'Afghanistan, de jouer à l'avenir un rôle plus déterminant dans le processus de paix.

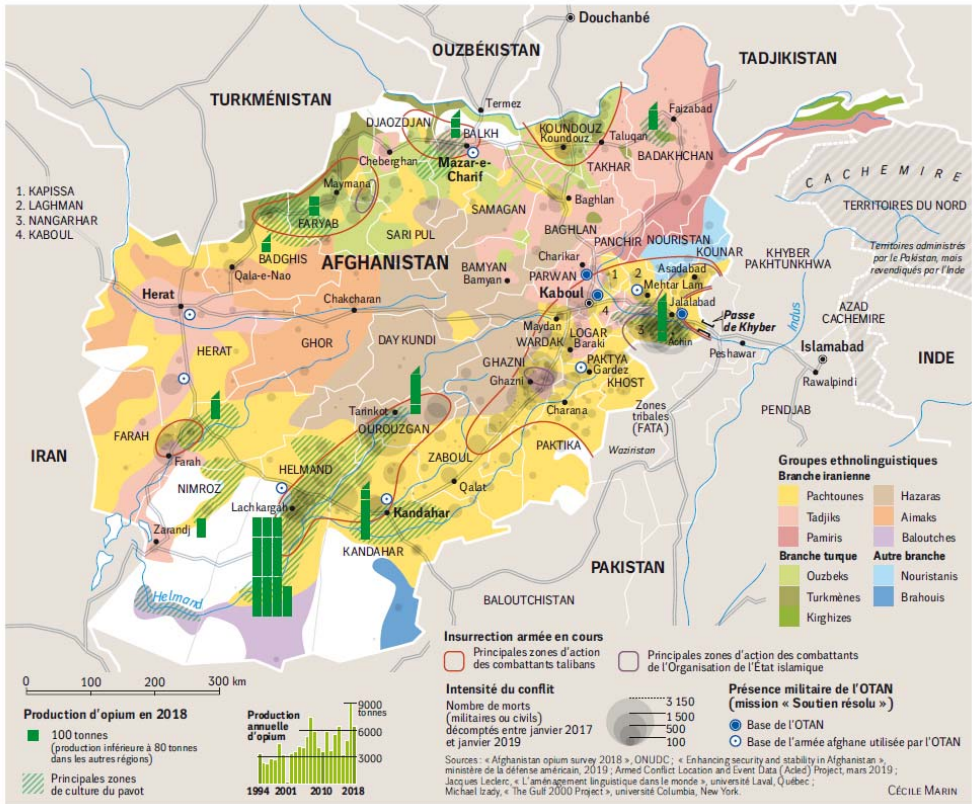


## **I. L'AFGHANISTAN : UN PAYS ACTUELLEMENT CONFRONTÉ À UNE SITUATION CRITIQUE**

L'Afghanistan est un pays d'Asie centrale qui s'étend sur peu plus de 650 000 kilomètres carrés. Il compte 35,5 millions d'habitants sur son territoire. 3 millions de réfugiés afghans sont, en outre, présents en Iran et au Pakistan.

La société afghane demeure essentiellement une société rurale traditionnelle comme précisé par M. Georges Lefevre, anthropologue et ancien conseiller de l'Union européenne au Pakistan, que votre rapporteure a eu l'opportunité d'auditionner dans le cadre de ses travaux. En 1976, date du dernier recensement officiel en Afghanistan, la part de la population rurale s'élevait à 62 %. Cette situation a peu évolué depuis, puisqu'en 2017 la part de la population rurale représentait 45 % de la population afghane, selon des données de la banque mondiale.

L'Afghanistan a été au cours de l'histoire le point de convergence de différents empires faisant de ce pays une véritable mosaïque ethnique, entremêlant sur son territoire divers peuples (pachtounes, tadjikes, ouzbeks, azaras, turkmènes...) comme le montre la carte ci-après :



## A. UN PAYS PARMIS LES MOINS AVANCÉS

Malgré l'important soutien de la communauté internationale – plus de 40 milliards de dollars d'aide ont été versés depuis 2001 – l'Afghanistan fait partie des pays les moins avancés : son indice de développement humain (IDH) était de 0,653 en 2018 classant ce pays au 168<sup>e</sup> rang sur 189<sup>(1)</sup>, le taux d'alphabétisation est faible, de l'ordre de 32 %<sup>(2)</sup> seulement et les perspectives économiques sont sombres avec un taux de chômage de 42 % chez les 15-25 ans et une croissance économique, de l'ordre de 2,2 % en 2018, ce qui apparaît trop faible pour garantir une progression du revenu par habitant. Depuis l'été dernier, une grave sécheresse affecte la production agricole dans le Nord et l'Ouest du pays ce qui a pour effet d'accroître l'insécurité alimentaire. Phénomène qui toucherait 45 % de la population afghane.

(1) [Indices et indicateurs de développement humain du PNUD \(2018\)](#).  
 (2) [Taux d'alphabétisation, total des adultes % des personnes âgées de 15 ans et plus - Institut de statistique de l'UNESCO \(2011\)](#)



Votre rapporteure tient à souligner que l’Afghanistan a néanmoins réalisé d’importantes avancées en matière de développement humain : les effectifs scolaires sont passés d’1 million à 8,9 millions d’élèves (dont 42 % de filles) entre 2002 et 2017, et les taux de mortalité infantile et maternelle ont baissé de 34 % par rapport à leurs niveaux de 2003.

## **B. UN PAYS EN PROIE À UNE SITUATION SÉCURITAIRE FORTEMENT DÉGRADÉE**

La situation sécuritaire demeure actuellement très critique en Afghanistan. Selon la mission d’assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA), au cours des neuf premiers mois de l’année 2018, 2 798 civils ont été tués et 5 252 blessés. En outre, la récente période électorale a été marquée par une recrudescence de violence de la part des talibans comme en atteste l’attaque du 18 octobre 2018 à laquelle a réchappé le général Scott Miller, commandant en chef des forces de l’OTAN.

Au cours de ces derniers mois, les forces armées afghanes ont échoué à étendre leur emprise territoriale. Le gouvernement afghan contrôle actuellement environ 55,5 % du territoire, contre 59,4 % en avril 2018. Les talibans se révèlent actifs sur 40 % à 50 % du territoire afghan et continuent à mener des offensives d’envergure, comme en attestent les graves attaques survenues en mars dans la province du Helmand et ces dernières semaines à Kaboul.

Par ailleurs, la wilaya Khorassan, filiale de Daech en Afghanistan créée en 2015, vise principalement la minorité chiite et les institutions afghanes et possède une capacité de nuisance très élevée. Elle compterait, aujourd’hui, entre 2 500 à 4 000 combattants actifs, répartis entre ses bastions traditionnels de l’Est du pays, dans les provinces du Nangarhar et du Kunar, et les emprises qu’elle a tenté de développer dans le Nord du pays, où elle a cependant perdu du terrain face aux talibans. La filiale de Daech poursuit en Afghanistan une stratégie fondée sur des attaques d’ampleur en zone urbaine et à fort impact médiatique mais se heurte à l’hostilité des talibans et aux actions de contre-terrorisme menées conjointement par les forces de sécurité internationales et afghanes. La wilaya Khorassan s’emploie actuellement à favoriser le renforcement de ses effectifs via la relocalisation de combattants étrangers en provenance du Levant notamment les djihadistes originaires d’Asie centrale dont plusieurs centaines auraient déjà rejoint l’Afghanistan.

## **C. UN PAYS EN BUTTE À UNE SITUATION POLITIQUE PRÉCAIRE**

### **1. Une difficile mais progressive marche vers la démocratie**

Les élections législatives des 20 et 21 octobre 2018, à l’organisation desquelles la communauté internationale a contribué à hauteur de 100 millions de dollars, ont connu des dysfonctionnements certains dans la préparation et le

traitement des résultats. 12 000 plaintes ont ainsi été déposées à la commission des recours pour irrégularités et fraudes. Le chiffre annoncé de participation, de l'ordre de 4 millions sur 8,8 millions d'inscrits supposés est jugé par la mission électorale de l'Union européenne non-crédible. Ces élections ont cependant eu pour mérite de confirmer les aspirations démocratiques de la population afghane, malgré les nombreux attentats commis par les forces insurgées en vue d'affaiblir le processus électoral. La première session du nouveau parlement a été ouverte, le 26 avril 2019, par le président Ashraf Ghani.

Le prochain temps fort démocratique en Afghanistan sera l'élection présidentielle que les autorités du pays s'efforcent d'organiser et qui polarise entièrement la scène politique afghane. Après deux reports, le scrutin est désormais fixé au 28 septembre 2019. Afin de donner aux institutions la souplesse rendue nécessaire par le contexte sécuritaire difficile, la Cour suprême afghane a autorisé le président Ashraf Ghani à continuer d'exercer ses fonctions de chef d'État « *jusqu'à la prochaine élection présidentielle* », alors que son mandat a officiellement pris fin le 22 mai 2019.

## 2. Plusieurs processus de paix sont actuellement en cours

### a) Le dialogue entre les États-Unis et les talibans

Depuis septembre 2018, six sessions de discussions se sont tenues entre les États-Unis et le bureau de représentation politique des talibans à Doha au Qatar. L'envoyé spécial américain Zalmay Khalilzad a pour mission d'aboutir à une résolution du conflit avant l'échéance électorale américaine de 2020.

Les discussions achoppent actuellement sur deux points : le volet sécuritaire (retrait, partiel ou total, des troupes américaines en contrepartie de l'engagement des talibans à rompre tout lien avec le terrorisme international) et le dialogue inter-afghan, qui peine à s'engager faute, pour les talibans, d'en accepter la nécessité.

Le retrait des troupes américaines, suivi du départ des autres alliés présents en Afghanistan dans le cadre de la mission *Resolute Support* de l'OTAN, aurait de lourdes conséquences pour l'équilibre des forces afghanes, la stabilité régionale et la sécurité internationale. Il apparaît donc essentiel que le retrait des troupes soit lié à des avancées substantielles dans les discussions de paix inter-afghanes et à des garanties effectives pour la sécurité internationale.

Il est, par ailleurs, primordial que ces négociations préservent intégralement les acquis en matière d'institutions démocratiques et de droits de l'Homme, particulièrement ceux des femmes et des minorités.

### b) Les conférences de Moscou menées dans un cadre plus ouvert

La Russie a récemment organisé deux conférences, le 9 novembre 2018 et les 5-6 février 2019. La première conférence a consisté en un échange informel

associant pour la première fois dans une enceinte à caractère international une douzaine de pays de la région, des représentants des talibans et une représentation du Haut conseil de paix afghan mais en l'absence de représentant du gouvernement afghan. La seconde conférence a permis de réunir autour de la table des représentants de l'opposition afghane et des représentants des talibans.

Moscou cherche ainsi à faciliter les discussions inter-afghanes mais n'a pas pu réunir toutes les forces politiques afghanes en vue d'un processus de paix inclusif, garant d'une paix durable.

c) Un dialogue inter-afghan encore embryonnaire

À ce jour, le dialogue interafghan est encore embryonnaire. Il constitue pourtant l'un des prérequis qui pourraient permettre de parvenir à la paix et à la stabilité en Afghanistan.

Le président Ashraf Ghani a récemment organisé avec un certain succès une *loya jirga* <sup>(1)</sup> sur la paix (29 avril-3 mai 2019) qui a réuni 3 000 délégués environ. Cette assemblée traditionnelle consultative a adopté une résolution en vingt-trois points en faveur de la paix, mais les principaux rivaux de l'actuel président dans la course électorale à venir ainsi que les talibans ont boycotté l'événement.

d) Le rôle trop effacé de l'Union européenne dans le processus de paix

À ce stade, ni la France ni l'Union européenne n'ont d'implication directe dans aucune des initiatives de paix. Toutefois, des réflexions sont en cours quant au soutien que pourrait apporter la France au processus de paix inter-afghan dans le cadre d'une éventuelle initiative européenne de médiation entre le gouvernement afghan et les talibans.

L'Union européenne dispose d'une légitimité incontestable, dans la mesure où elle et ses États membres constituent le second donateur en Afghanistan et que les forces armées de plusieurs États membres ont été ou sont encore présentes dans le pays. Ainsi le présent accord-cadre devrait donner à l'Union européenne les moyens politiques de jouer, à l'avenir, un rôle plus déterminant dans le processus de paix.

## D. LE PROBLÈME DE LA NARCO-ÉCONOMIE AFGHANE

Le chiffre d'affaires total des trafics de stupéfiants est estimé entre 15 et 17 % du PIB afghan. L'Afghanistan est le premier producteur et exportateur mondial de pavot à opium ce qui représente environ 86 % de la production mondiale. La production d'héroïne est estimée à environ 1 milliard de dollars chaque année. Le pays reste la principale source d'héroïne consommée en Europe (85 %) malgré une baisse de 20 % des surfaces dédiées au pavot entre 2017 et

---

(1) Grande assemblée.

2018 (328 000 hectares en 2017 contre 283 000 en 2018) et un recul notable de la production d'opium (de 9 000 tonnes en 2017 à 6 400 en 2018).

La stratégie nationale afghane, marquée par la suppression du ministère du contre narcotique fin 2018, est un échec. Les multiples saisies d'héroïne signalées à travers le monde reflètent l'impact profond et l'étendue de la production afghane d'opiacés, en dépit des moyens financiers considérables (plus de 10 milliards de dollars) investis par la communauté internationale depuis plus de quinze ans.

Selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD), 85 % des cultures de pavot à opium seraient situées sur des territoires sous domination des talibans. Il existe, par ailleurs, des raisons de croire que les revenus de la drogue sont en partie captés par la wilaya Khorassan.

Partant d'Afghanistan, l'héroïne passe par l'Iran et la Turquie avant de remonter par le corridor balkanique pour approvisionner l'Europe ou d'autres zones de grande consommation (Russie, Amérique du Nord par exemple). Les réseaux criminels albanophones, bulgares, turcophones, les mafias italiennes, se partagent ce commerce lucratif. Les saisies d'héroïne pratiquées au cours des dernières années en Europe du Sud et dans les Balkans, illustrent l'acheminement des opiacés dans tout l'espace Schengen, le plus souvent par vecteur routier et maritime pour les quantités les plus marquantes. La Turquie, avec 17,7 tonnes d'héroïne afghano-iranienne appréhendées en 2017 (contre 5,5 tonnes en 2016, soit une hausse de 214 %) et 8,4 tonnes au 1<sup>er</sup> semestre 2018, reste un acteur majeur du trafic de drogues et un pourvoyeur de drogues quasi exclusif de cet itinéraire.

L'Afghanistan demeure également au rang des plus importants producteurs de résine de cannabis. Toutefois, les saisies de résine de cannabis afghane sur le territoire français sont rares, le marché de ce produit étant principalement approvisionné par les producteurs marocains. Enfin, on assiste depuis peu au développement, en Afghanistan, des drogues de synthèse comme la méthamphétamine et l'ecstasy à destination d'un marché réduit de toxicomanes.

Face à ces menaces, la France et l'Union européenne entretiennent une coopération nourrie avec l'Afghanistan, notamment pour renforcer les capacités des services de lutte contre le trafic de stupéfiants et pour soutenir des projets visant à mettre les agriculteurs en capacité de se détourner de la culture du pavot (cultures de substitution). Le principal défi pour la communauté internationale est de mieux coordonner ces actions de coopération. La France y contribue dans le cadre du groupe de Dublin, instance de concertation entre bailleurs de fonds en matière de drogues dont elle assure la présidence pour la zone Afghanistan-Pakistan. La France promeut également la coopération régionale au sein du Pacte de Paris, initiative française et russe lancée en 2003 et qui réunit aujourd'hui plus de 50 pays et organisations internationales mobilisés dans la lutte contre les trafics d'opiacés en provenance d'Afghanistan.

## II. UN ACCORD-CADRE PERMETTANT DE REDÉFINIR UTILEMENT LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFGHANISTAN

L'Union européenne – hors États membres – a apporté, depuis 2001, un soutien à l'Afghanistan à hauteur de 3,7 milliards d'euros. Durant la conférence de Genève sur l'Afghanistan (27-28 novembre 2018), le commissaire européen à la coopération internationale et au développement Neven Mimica a signé avec le ministre des Finances afghan Mohammad Humayon Qayoumi un paquet d'aides pour un montant total de 474 millions d'euros. Néanmoins, à ce stade, l'investissement financier conséquent de l'Union européenne en Afghanistan ne s'est pas accompagné d'une implication active dans les pourparlers de paix, même si les principaux acteurs, en particulier le gouvernement afghan et l'envoyé spécial américain Zalmay Khalilzad, sont ouverts à un rôle accru de l'Union européenne.

Le présent accord-cadre vise justement à dépasser le rôle de bailleur de fonds de l'Union européenne en renforçant le caractère politique de sa relation avec l'Afghanistan et en élargissant les domaines de coopération.

L'accord-cadre reflète la volonté commune des parties de renforcer et d'étendre le dialogue et la coopération. Il remplace la déclaration politique conjointe Union européenne-Afghanistan de 2005 qui encadrait jusqu'à présent les relations entre les parties.

L'article 1<sup>er</sup> précise les objectifs de ce partenariat notamment le soutien à la paix et à la sécurité en Afghanistan et dans la région, la promotion d'un environnement politique stable et démocratique, l'instauration d'un dialogue régulier sur des questions politiques et notamment la promotion des droits de l'Homme et l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que le développement du commerce et de l'investissement entre l'Union européenne et l'Afghanistan. Par ailleurs, afin de permettre la réalisation de ces objectifs, l'article 1<sup>er</sup> insiste sur le rôle particulier que les parlementaires et les membres de la société civile peuvent être amenés à jouer en favorisant le dialogue et l'intercompréhension entre les parties.

L'article 2 précise que « *le peuple afghan (...) est le propriétaire légitime et le moteur des processus de stabilisation, de développement et de démocratisation de l'Afghanistan* » avant de présenter les principes généraux guidant l'action des parties qui comportent notamment le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme, la volonté de réaliser les objectifs de développement fixés au niveau international parmi lesquels les objectifs du Millénaire, l'attachement aux principes de bonne gouvernance notamment l'indépendance des parlements et du pouvoir judiciaire et la lutte contre la corruption.

Cet instrument étant un accord mixte, certaines dispositions relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne d'autres, au moins en partie, de la compétence des États membres. Les dispositions relevant de la compétence

exclusive de l'Union européenne sont, à ce titre, appliquées de manière provisoire, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017. Sont notamment concernés l'article 2 (principes généraux) ; l'article 3 (dialogue politique) ; l'article 4 (droits de l'Homme) ; l'article 5 (égalité entre les hommes et les femmes) ; titre III (coopération au développement) ; titre IV (coopération en matière de commerce et d'investissements) ; l'article 28 (coopération dans le domaine des migrations) ; titre VII (coopération régionale) ; titre VIII (cadre institutionnel) et titre IX (dispositions finales).

## **A. UN RENFORCEMENT DU DIALOGUE POLITIQUE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFGHANISTAN**

Les parties contractantes réaffirment dans le présent accord leur attachement aux principes démocratiques et aux droits de l'Homme, ainsi qu'aux principes de l'État de droit et de la bonne gouvernance, et leur adhésion à la charte des Nations unies. Le titre II de l'accord-cadre a pour objet le contenu de cette coopération politique renforcée tandis que le titre VIII porte sur la mise en place d'un cadre institutionnel permettant d'assurer l'effectivité de ce dialogue politique entre les parties.

### **1. Une coopération politique intensifiée**

Le titre II du présent accord relatif à la coopération politique est divisé en trois parties distinctes portant sur la coopération dans le domaine des droits de l'Homme, de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la société civile ; sur la consolidation de la paix ; et sur le soutien en faveur de la sécurité internationale

- a) La coopération dans le domaine des droits de l'Homme, de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la société civile

L'article 4 porte sur la promotion et la protection effective des droits de l'homme, qui est un élément central de l'accord en conformité avec les stipulations de l'article 21 du traité sur l'Union européenne (TUE) qui précise que *« l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement, et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'université et l'indivisibilité des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine »*.

L'article 5 a pour objet l'égalité entre les hommes et les femmes, qui est identifiée comme l'un des vecteurs de coopérations entre les parties. Ses stipulations visent à garantir une participation équitable des hommes et des femmes dans tous les secteurs de la vie économique, culturelle, politique et sociale et à améliorer l'accès des femmes aux ressources nécessaires au plein exercice de leurs droits fondamentaux, en particulier l'éducation.

L'article 6 reconnaît l'importance du rôle et de la contribution de la société civile dans le processus de coopération et de dialogue prévu par l'accord-cadre.

Le respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme et de l'État de droit constitue un élément essentiel de l'accord (article 2). Une violation substantielle des engagements dans ces domaines peut donc conduire à l'adoption de « *mesures appropriées* » de manière unilatérale par l'une des parties, conformément à l'article 54, qui peuvent aller jusqu'à la suspension ou la dénonciation du présent accord ou d'accords spécifiques dans tout domaine de coopération mentionné dans le présent accord (article 53).

b) La consolidation de la paix

L'article 7 porte sur les politiques en faveur de la paix en Afghanistan, sur la prévention et la résolution des conflits. Les parties reconnaissent comme condition préalable à la réussite du processus de paix sa pleine appropriation par le peuple afghan lui-même et les institutions du pays. Les parties invitent, par ailleurs, au dialogue avec les pays de la région et l'ensemble de la communauté internationale afin de faciliter le processus de paix.

L'importance de la société civile et du rôle actif des femmes dans la résolution des conflits et la consolidation de la paix est soulignée, conformément à la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations unies.

c) Le soutien en faveur de la sécurité internationale

L'article 8 instaure une coopération en ce qui concerne le statut de Rome instituant la Cour pénale internationale (CPI), ratifié par l'Afghanistan le 10 février 2003. La négociation du présent accord avait un temps échoué sur cet article avant que l'Afghanistan ne finisse par en accepter les stipulations.

Le 20 novembre 2017, la Procureure générale de la CPI avait demandé aux juges de la Chambre préliminaire l'autorisation d'ouvrir une enquête sur des crimes de guerre et crimes contre l'humanité présumés relevant de la compétence de la Cour qui auraient été commis en Afghanistan en lien avec le conflit armé qui s'y déroule depuis le 1<sup>er</sup> mai 2003. Cependant, le 12 avril 2019, les juges de la Chambre préliminaire de la CPI ont rejeté, à l'unanimité, la demande de la Procureure générale estimant qu'une enquête sur la situation en Afghanistan ne servirait pas, à ce stade, les intérêts de la justice.

L'article 9 a pour objet la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et de leurs vecteurs dans le respect des engagements pris dans le cadre des conventions et traités multilatéraux. Les parties conviennent notamment de mettre en place un système national efficace de contrôle des exportations. Les engagements pris par les parties dans ce domaine constituent le second élément essentiel de l'accord dont la violation peut constituer un « *cas d'urgence spéciale* » justifiant que l'une des parties prenne unilatéralement des

« *mesures appropriées* » sans aucune condition préalable, et qui feront l'objet de consultations au sein du comité mixte (*cf. infra*) à la demande de l'autre partie. Au même article, les parties s'engagent, en outre, à coopérer afin de renforcer les moyens institutionnels pour atténuer les risques nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC).

L'article 10 porte sur la fabrication, le transfert et la circulation illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC) dont la fabrication, le transfert et la circulation illicites, l'accumulation excessive, la mauvaise gestion, les stocks insuffisamment sécurisés et la dissémination incontrôlée font peser une menace grave sur la sécurité internationale. L'article en question souligne l'importance de disposer d'un régime national de contrôle de transfert d'armes conventionnelles, conforme aux normes internationales. Les parties s'engagent, au surplus, à coopérer pour favoriser la réglementation internationale du commerce d'armes conventionnelles et pour lutter contre le commerce illicite d'armes. La mise en place d'un dialogue politique régulier est prévue pour accompagner et renforcer cet engagement.

L'article 11 a pour objet la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes, y compris au niveau régional. Les parties s'engagent à travailler ensemble afin d'empêcher la diffusion d'idéologies extrémistes et, en particulier, la radicalisation des jeunes. Les parties conviennent, au surplus, d'échanger des informations sur toutes les questions pertinentes dans le respect du droit interne et du droit international. Cependant, en l'absence d'accord de sécurité bilatéral entre la France et l'Afghanistan, les possibilités d'échange de renseignement demeurent réduites. L'échange d'information auquel il est fait allusion dans le présent accord-cadre ne viserait que les seules informations de l'Union européennes et non les informations françaises. Par ailleurs, l'Union européenne et l'Afghanistan s'accordent, à l'article 27, pour coopérer afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

## **2. La mise en place d'un comité mixte en charge du suivi du bon fonctionnement et de la bonne application de l'accord**

L'article 3 prévoit l'instauration d'un dialogue politique régulier entre les parties, pouvant le cas échéant avoir lieu au niveau ministériel. La mise en place d'un comité mixte chargé du suivi de la mise en œuvre de l'accord (article 49) concrétise cette volonté d'institutionnalisation des relations entre l'Union européenne et l'Afghanistan.

Le comité mixte s'est réuni pour la première fois le 8 février 2018 à Bruxelles. Coprésidé par le ministre des Finances afghan M. Eklil Hakimi et le directeur exécutif Asie-Pacifique du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) M. Gunnar Wiegand, il a permis de discuter de la mise en œuvre de l'agenda de réforme afghan agréé à la conférence de Bruxelles (2016), de l'état de la coopération entre l'Union européenne et l'Afghanistan, en particulier les droits de l'Homme, l'égalité entre les hommes et les femmes, la coopération au



développement, les enjeux commerciaux et d'investissement, les questions migratoires, la coopération régionale et les enjeux de connectivité.

Le comité mixte a décidé la mise en place de deux groupes de travail spéciaux, dédiés respectivement aux droits de l'Homme, à la bonne gouvernance et aux migrations et au développement économique et social.

Le second comité mixte s'est tenu à Kaboul le mardi 14 mai 2019. L'ordre du jour prévoyait des discussions sur les droits de l'Homme, la bonne gouvernance et la démocratie (notamment la réforme du secteur de la sécurité et les élections), sur les questions humanitaires (notamment l'aide européenne et l'impact de la sécheresse), sur les questions sectorielles (aide budgétaire, connectivité, commerce et investissements) et sur les migrations, notamment la mise en œuvre de la déclaration politique conjointe intitulée *Joint Way Forward* et la dimension régionale. Coprésidé par le ministre des Finances afghan M Mohammad Humayon Qayoumi et le directeur Asie-Pacifique du SEAE M Gunnar Wiegand, cette deuxième réunion a permis d'aboutir aux résultats suivants :

- Présentation par la partie afghane de la situation économique du pays (croissance du PIB inférieure à 2 % en 2018 du fait des conséquences de la sécheresse) ;

- Annonce par le gouvernement afghan de l'atteinte de 40 % des indicateurs cibles agréés lors de la conférence de Genève en novembre ;

- Insistance de l'Union européenne pour être associée à chaque étape du processus de paix, conformément aux conclusions du Conseil du 9 avril 2019 ;

- Accord des deux parties pour la préservation du calendrier prévu pour les élections, essentiel pour renforcer la légitimité du gouvernement afghan et la stabilité politique du pays. À cette occasion, l'Union européenne a offert son soutien au processus électoral, y compris aux organisations non gouvernementales locales ;

- Identification par le gouvernement afghan des secteurs prioritaires dans le cadre du prochain cycle de programmation européen (2021-2027) : gouvernance sub-fédérale, commerce, industries extractives, connectivité, réforme du secteur de la justice ;

- Demande européenne que le gouvernement afghan protège les travailleurs humanitaires.

## **B. UNE COOPÉRATION ÉLARGIE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFGHANISTAN**

### **1. La coopération au développement**

Le titre III qui comprend un seul article (article 12) est consacré à la coopération au développement, et a pour principal objectif l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration de l'Afghanistan dans l'économie mondiale. Cet article précise l'ensemble des principes guidant la coopération que les parties conviennent de mettre en œuvre pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, et tout critère ultérieur de développement en référence aux objectifs de développement durable (ODD) et aux objectifs de l'Agenda 2030.

L'article 12 précise que cette coopération prend en considération les stratégies et les programmes de l'Afghanistan en matière de développement socio-économique, notamment sa stratégie nationale de développement ainsi que les autres mesures adoptées lors de conférences internationales sur le développement de l'Afghanistan.

Au cours de la conférence ministérielle des donateurs sur l'Afghanistan (4-5 octobre 2016, Bruxelles), co-présidée par l'Union européenne et l'Afghanistan, un engagement de l'ordre de 13,6 milliards d'euros a été pris par les différents bailleurs de fonds internationaux en faveur du développement de l'Afghanistan pour la période 2017-2020. L'Union européenne seule a alloué 1,4 milliard d'euros au titre de l'instrument de coopération au développement (ICD) sur la période 2014-2020, faisant de l'Afghanistan le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement de l'Union européenne. En agrégeant l'aide publique au développement de l'Union européenne et l'aide publique au développement accordée à titre bilatéral par les États membres, l'Union européenne est le second donateur pour l'Afghanistan (5,3 milliards d'euros au total) après les États-Unis.

### **2. La coopération en matière de commerce et d'investissements**

L'Union européenne et l'Afghanistan s'engagent, à l'article 13 du présent accord, à développer et à diversifier leurs échanges commerciaux, en nouant un dialogue sur le commerce bilatéral et multilatéral. Les parties s'engagent dans ce domaine à améliorer la prévisibilité des conditions d'accès au marché, notamment en éliminant, le moment venu, les barrières non tarifaires et les restrictions aux échanges.

À l'article 14 du présent accord-cadre, les parties s'accordent dans leurs relations commerciales le traitement de la nation la plus favorisée (dite « clause NPF »).

La coopération entre l'Union européenne et l'Afghanistan est également élargie à d'autres domaines spécifiques notamment en matière de sécurité sanitaires et phytosanitaires (article 15), d'obstacles techniques au commerce (article 16), de coopération entre les autorités douanières afin de garantir un environnement commercial transparent et d'aider à la modernisation de l'administration douanière afghane (article 17), d'encouragement en faveur des investissements directs étrangers (article 18), de commerce des services (article 19) et de circulation des capitaux (article 20).

Les parties s'engagent également à coopérer afin de mettre en place un mécanisme de passation des marchés publics efficace et moderne en Afghanistan (article 21). Elles reconnaissent l'importance de la transparence et du respect de la légalité dans le domaine commercial (article 22) et s'engagent à faire respecter les droits de propriété intellectuelle (article 23).

### **3. La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures**

#### 1) La justice et la police

L'Union européenne et l'Afghanistan accordent, à l'article 24 du présent accord-cadre, une importance particulière à la consolidation de l'état de droit et au renforcement des institutions. Les parties conviennent de coopérer afin de réformer les forces de police afghane et l'Union européenne s'engage à soutenir le développement du secteur de la justice et de la police nationale afghane.

Les parties conviennent également, à l'article 25, de coopérer pour lutter contre la criminalité organisée, économique et financière, et contre la corruption.

Le présent accord-cadre ouvre la voie à la poursuite du soutien à la police afghane à la suite de la mission *EUPOL Afghanistan*, qui avait été lancée en juin 2007 et s'est achevée en décembre 2016. Cette mission avait trois objectifs : professionnalisation de la police nationale afghane, réforme institutionnelle du ministère de l'Intérieur, développement des liens entre la police et la justice. La mission a permis l'émergence d'une véritable force de police afghane, avec notamment la formation de plus de 10 000 officiers supérieurs mais ces résultats se sont révélés bien fragiles en raison de la dégradation continue de la sécurité en Afghanistan occasionnant des difficultés pour les instructeurs et entraînant un taux d'attrition élevé. Afin de ne pas perdre l'acquis de la mission, une mission de conseil auprès des autorités afghanes (*EU Police Advisory Team*) réduite et rattachée dans un premier temps à la délégation de l'Union européenne à Kaboul a été lancée en janvier 2017, afin de soutenir la réforme du ministère de l'Intérieur et de la police nationale afghane. Ce projet est financé à hauteur de 7,5 millions d'euros par l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) pour 2018-2019 et sera financé à l'avenir sur l'Instrument de coopération au développement (ICD).

## 2) La lutte contre les stupéfiants

L'article 26 du présent accord-cadre a pour objet la lutte contre les drogues illicites en Afghanistan, qui constitue l'une des priorités pour la France. Cet article vise à renforcer les structures afin de permettre le démantèlement des réseaux transnationaux participant à la production et au trafic de drogues illicites. Cet article aborde également la dimension régionale de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

## 3) La coopération dans le domaine des migrations

L'article 28 du présent accord-cadre traite des enjeux migratoires qui constituent un sujet central de la nouvelle stratégie de l'Union européenne à l'égard de l'Afghanistan. Cet article a pour objet la coopération sur l'ensemble des questions relatives à l'asile, aux relations entre la migration et le développement, à l'immigration régulière et irrégulière, au retour et à la réadmission des migrants, aux visas, à la gestion des frontières, à la sécurité des documents, ainsi qu'à la lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants. L'accord ouvre, en outre, la voie à la conclusion, à la demande de l'une des parties – c'est-à-dire l'Afghanistan, l'Union européenne, ou l'un de ses États membres – d'un accord de réadmission juridiquement contraignant (paragraphe 4 de l'article 28), similaire à celui signé entre l'Union européenne et le Pakistan en 2009.

L'émigration afghane est d'abord régionale<sup>(1)</sup>. Néanmoins, une part importante de cette émigration a nourri les flux à destination de l'Union européenne lors du pic migratoire qui s'est produit entre 2015-2016. Ainsi, au phénomène encore soutenu de l'entrée irrégulière de nombreux ressortissants afghans, s'ajoute désormais celui des mouvements secondaires de demandeurs d'asile afghans déboutés de leur demande dans un premier État membre et en déposant une seconde dans un autre. Ce phénomène est particulièrement visible en France depuis l'année 2016, en premier lieu en provenance d'Allemagne.

En 2018, les Afghans constituent la deuxième nationalité parmi les 47 939 arrivées irrégulières en Grèce toutes voies confondues (avec 10 594 arrivées), soit une augmentation de 191 % par rapport à 2017. Cette hausse est particulièrement marquée sur la voie maritime : les Afghans représentent en 2018 la première nationalité parmi les 48 042 arrivées irrégulières sur les îles grecques (avec 9 649 arrivées), soit une hausse de 178 % par rapport à 2017. Ils dépassent ainsi les Syriens (7 836 arrivées en 2018) et les Irakiens (6 921 arrivées en 2018) en tête depuis 2015. La progression est également marquée à la frontière terrestre gréco-turque : 945 franchissements irréguliers en 2018 contre 170 en 2017. Ils représentent 8 % du flux total sur cette route derrière les Turcs (48 %),

---

(1) Sur les 7,2 millions d'Afghans ayant quitté le pays depuis les années 1970-1980 (en raison de l'invasion soviétique), une majeure partie vit au Pakistan (environ 3 millions), en Iran (2,5 millions) et en Turquie (plus de 300 000), dans une situation souvent précaire. L'évolution économique de ces trois pays les a conduits à procéder, depuis plusieurs mois, au retour forcé des populations afghanes dans leur pays d'origine.

les Syriens (23 %) et les Irakiens (13 %). Cette augmentation doit être appréciée au regard de l'intensification des flux sur la voie terrestre à destination de la Grèce (15 789 arrivées en 2018 soit +180 % par rapport à 2017) qui touche l'ensemble des nationalités transitant par cette route. Au 19 mai 2019, les Afghans représentent 31,3 % des flux totaux arrivés en Grèce depuis le début de l'année.

À partir de la Grèce, les ressortissants afghans traversent les Balkans pour arriver en Italie, puis en France. La pression migratoire afghane en France s'exerce principalement par la voie terrestre : 75 % des non-admissions sont réalisées à la frontière franco-italienne. La France ne constitue pas le principal pays de destination des migrants afghans qui souhaitent majoritairement rejoindre le Royaume-Uni.

D'après le rapport 2017 de l'Asia Foundation, le profil du migrant afghan en provenance d'Afghanistan est : un homme, jeune, célibataire, éduqué et ayant un emploi, issu des ethnies Hazaras (47 %), Tadjiks (40 %), Ouzbeks (38 %) et Pachtouns (36 %), confronté à la violence dans les douze derniers mois (44 %), qui a déjà un membre de sa famille à l'étranger (44 %) et accès aux médias et réseaux sociaux (43 %). Les facteurs poussant au départ sont : pour 76 % l'insécurité, pour 55 % le chômage, pour 25 % l'incapacité du gouvernement, pour 5 % le besoin d'éducation et pour 3 % les talibans et la corruption.

Le présent accord-cadre devrait contribuer à favoriser la mise en œuvre de la déclaration politique conjointe intitulée *Joint Way Forward* (2016). Cette déclaration politique conjointe prévoit plusieurs éléments importants, notamment en matière de retour forcé (délai maximum de délivrance des laissez-passer consulaires sous quatre semaines, possibilité d'user du laissez-passer européen, utilisation de vols dédiés nationaux ou Frontex). Cette déclaration politique conjointe porte également sur des campagnes d'information, sur des programmes d'aides au retour et de réinsertion ainsi que sur la lutte contre les filières d'immigration irrégulière. Les retours forcés depuis l'Union européenne ont, en conséquence, globalement augmenté, avec des vols dédiés à l'éloignement (nationaux ou communs à plusieurs États membres) organisés régulièrement. Cela a entraîné l'éloignement forcé d'un peu plus de 900 Afghans dans leur pays d'origine entre la conclusion du *Joint Way Forward* en octobre 2016 et novembre 2018. Ce nombre de retours contraints exécutés se situe toutefois en deçà de celui envisagé dans le cadre du *Joint Way Forward* qui évoque un plafond de 500 retournés par mois. Le *Joint Way Forward* se heurte à une politique afghane peu lisible en matière migratoire et à la mauvaise volonté des services afghans en dépit d'un volontarisme affiché. L'Afghanistan indique être confronté à des difficultés pour réadmettre ses ressortissants, dans un contexte marqué par le renvoi par la Turquie de nombreux ressortissants afghans et de vagues de retour d'Iran, où la situation économique se dégrade depuis le rétablissement des sanctions américaines.

Il n'existe pas à ce jour d'accord communautaire de réadmission avec l'Afghanistan, mais la conclusion d'un tel accord est ouverte dans le présent accord-cadre.

L'accord-cadre ne pourra renforcer la coopération dans le domaine des migrations que dans la mesure où l'Afghanistan fera preuve d'une réelle volonté politique de le mettre en œuvre.

#### **4. Les coopérations sectorielles**

Le titre VI (articles 31 à 47) du présent accord-cadre rassemble l'ensemble des coopérations sectorielles que les parties s'engagent à approfondir, le renforcement des capacités de l'État afghan constituant le fil directeur de ces coopérations.

L'Union européenne et l'Afghanistan s'engagent notamment à renforcer leur coopération sectorielle en faveur de la modernisation de l'administration publique, dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de l'exploitation des ressources naturelles, de la recherche, de la culture, des transports, de la protection de l'environnement et de la santé publique.

#### **5. Les dispositions finales de l'accord**

L'article 50 du présent accord, en articulation avec l'article 12 portant sur la coopération au développement, précise que l'Union européenne fournit une assistance technique et financière à l'Afghanistan afin de permettre à ce pays de mettre en œuvre les dispositions prévues par l'accord-cadre.

L'article 51 a pour objet la coopération en matière de lutte contre la fraude, les parties s'engageant à prendre les mesures effectives pour prévenir et combattre la fraude et la corruption.

L'article 59 précise que cet instrument entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la notification de sa ratification par l'ensemble des parties. Cet article indique également que cet accord-cadre conclu pour une période initiale de dix ans et qu'il sera automatiquement reconduit pour des périodes successives de cinq ans sauf intention contraire des parties.

À ce jour, l'accord a été ratifié par l'Afghanistan et par seize États membres de l'Union européenne (Allemagne, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Portugal, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie).

### **III. UN ACCORD-CADRE QUI COMPLÈTE LES RELATIONS QUE LA FRANCE ET L'AFGHANISTAN ENTRETIENNENT DÉJÀ**

#### **A. UN ENGAGEMENT MILITAIRE FRANÇAIS QUI A DURÉ PLUS DE ONZE ANNÉES EN AFGHANISTAN**

La France s'est engagée militairement en Afghanistan, dès octobre 2001, dans le cadre de l'opération *Liberté immuable*<sup>(1)</sup> sous commandement américain puis dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) placée sous commandement de l'OTAN, en 2003. À partir de 2008, la France a accepté de nouvelles responsabilités en Afghanistan, notamment dans la vallée de la Kapisa, une zone de combat réputée difficile à proximité de Kaboul. Les effectifs déployés en Afghanistan ont connu une croissance continue depuis le début des opérations jusqu'à atteindre un pic de 4 000 hommes environ au tournant 2011-2012. Ce sont ainsi près de 60 000 personnels, en effectifs cumulés, qui auront été déployés sur le théâtre afghan. Les forces françaises combattantes ont été retirées à la fin de l'année 2012.

Votre rapporteure tient à rappeler que la France a payé un lourd tribut pour son engagement en Afghanistan, 90 soldats français ayant perdu la vie au cours de cette opération extérieure et plus de 700 soldats ayant été blessés.

En janvier 2015, la mission *Resolute Support* (RSM) de l'OTAN, a pris la suite de la FIAS dans le but de poursuivre les activités de formation, de conseil et d'assistance au profit des forces de défense et de sécurité afghanes. Si elle soutient l'engagement de ses alliés aux côtés des forces afghanes, la France ne souhaite pas se réengager en Afghanistan, au regard de l'importance de ses engagements opérationnels dans la bande saharo-sahélienne et au Levant. La France contribue, cependant, au financement commun de la mission *Resolute Support* à hauteur de sa clé de contribution au budget de l'OTAN (10,5 %).

#### **B. UNE RELATION BILATÉRALE CONSACRÉE DANS LE CADRE DU TRAITÉ D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION DE 2012**

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2012, la France et l'Afghanistan sont liés par un traité d'amitié et de coopération. Conclu pour vingt ans, ce traité inscrit notre engagement dans la durée et marque son évolution d'une dominante militaire à une dominante civile, à la suite du retrait de nos troupes d'Afghanistan. Il est complété par un plan d'action à cinq ans présentant nos projets dans les domaines de la sécurité (formation militaire, formation de la police), de la coopération scientifique, culturelle et technique (agriculture, recherche, éducation, santé, archéologie, gouvernance), des infrastructures (irrigation, électrification), de l'économie et du commerce.

---

(1) *Operation Enduring Freedom.*

En application de ce traité, la France a consacré plus de 130 millions d'euros au développement civil de l'Afghanistan. Pour la période 2017-2021 notre coopération a été recentrée sur nos domaines historiques d'intervention : l'éducation, notamment au bénéfice des lycées francophones Esteqlal et Malalai, la santé (Institut médical français pour la mère et l'enfant en partenariat avec la Fondation Aga Khan), la culture (Institut français d'Afghanistan) et la préservation du patrimoine (Délégation archéologique française en Afghanistan). Nous maintenons également des éléments de coopération en matière de sécurité et de défense (appui à l'ANCOP<sup>(1)</sup> et au NPCC<sup>(2)</sup>, formation des cadres militaires).

L'action de l'agence française de développement (AFD) s'articule avec les dispositions du traité d'amitié et de coopération. Cependant, en raison du contexte sécuritaire fortement dégradé, l'AFD a dû fermer en octobre 2017 son agence à Kaboul, qui était ouverte depuis 2009. Le suivi des projets en exécution, portant principalement sur la santé et l'hydraulique urbaine, et de manière secondaire, sur l'éducation, l'amélioration de l'habitat, ainsi que sur l'électrification rurale, se fait désormais depuis Islamabad, au Pakistan. Lors de son audition devant la commission des affaires étrangères le 22 mai 2019, M. Rémi Rioux, directeur général de l'agence, a indiqué à votre rapporteure : *« la priorité donnée à l'Afghanistan dans la répartition des crédits confiés à l'AFD est un point sur lequel il faudrait discuter avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui oriente l'agence en indiquant où placer les moyens financiers. Pour l'heure, je n'ai pas eu ce signal-là. C'est pour cette raison, et compte tenu de la situation sécuritaire, que l'AFD a récemment levé le pied dans ce pays pour placer l'effort ailleurs »*.

---

(1) Afghan National Civil Order Police

(2) National Police Command Center



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 11 juin 2019.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

**M. Jacques Maire.** Quelques mots pour souligner l'excellent travail de Mme Nicole Trisse et pour dire que l'on a affaire à un cas de figure assez classique : nous essayons de faire passer nos messages vis-à-vis d'un partenaire qui n'est pas organisé pour y répondre. Nous avons alors le choix entre ne rien dire, ne rien faire et être dans un cadre bilatéral peu structuré, décaisser régulièrement des financements qui aboutissent là où ils peuvent, ou bien montrer la cohérence du partenaire européen vis-à-vis des Afghans. Nous avons tout intérêt à soutenir ce texte puisque la plupart des éléments qui ont été cités et qui se trouvent dans le rapport constituent des demandes de la part de l'Union européenne. Ces demandes portent sur des sujets liés aux trafics, au terrorisme, à la sécurité, au dialogue national, à la démocratie, à l'État de droit. Demandes européennes qui portent également sur les questions migratoires, qui sont un sujet sensible, avec un État avec lequel nous ne pouvons évidemment pas avoir d'accord de réadmission. L'un dans l'autre, c'est un accord qui me semble plutôt conforme aux intérêts européens dans son essence. La difficulté résidera dans sa mise en œuvre au quotidien dans un contexte que nous savons extrêmement dégradé.

**Mme Bérengère Poletti.** Après de nombreuses années de présence militaire, en Afghanistan, nous voyons bien que les relations entre la France et ce pays, notamment les relations commerciales, sont encore très modestes pour le moment. Ma question portera sur l'aide apportée au pays en développement à la suite des propos de mon collègue Jacques Maire. Selon l'Agence française de développement (AFD), cette aide est désormais conditionnée à un certain nombre de critères obligatoires. Un de ces critères concerne l'égalité hommes-femmes. Où en sommes-nous désormais sur cette question ? De grandes avancées ont été réalisées dans ce domaine en Afghanistan, mais l'évolution paraît beaucoup moins satisfaisante aujourd'hui. L'un des autres critères concerne le respect de l'accord de Paris sur le climat. Où en sommes-nous par rapport aux questions environnementales ? Je souhaiterais également obtenir des éclairages sur la lutte contre la corruption et contre le trafic de drogues, l'Afghanistan étant un producteur important d'opium à l'échelle mondiale. Par ailleurs, pourriez-vous nous préciser le positionnement de pays tels que la Chine, la Russie et l'Inde vis-à-vis de l'Afghanistan ? Enfin, une dernière question sur les enjeux migratoires, je souhaiterais obtenir de plus amples informations sur les coopérations mises en œuvre avec l'Afghanistan s'agissant notamment des réadmissions.

**M. Michel Fanget.** Madame la rapporteure, votre excellent rapport nous permet de mieux comprendre la complexité des enjeux en Afghanistan. Les relations de l'Union européenne avec l'Afghanistan sont particulièrement diverses et nombreuses. Dans le cadre d'une situation sécuritaire et économique particulièrement difficile, l'Union européenne s'est révélée être un soutien important pour l'Afghanistan. Vous l'avez dit, ce pays est classé parmi les moins avancés de la planète, mais il a connu, ces dernières années, un développement certain malgré le conflit perdurant. Ce développement n'aurait pas pu se faire sans l'appui de la communauté internationale et notamment de l'Union européenne, qui soutient financièrement le pays depuis une dizaine d'années. La révision du partenariat entre l'Afghanistan et l'Union européenne, que nous approuvons, est une bonne chose puisqu'il dépasse le seul rôle de bailleur de fonds. Il s'inscrit, en effet, dans le respect des valeurs chères à l'Union européenne : le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, le développement de la paix, de la sécurité et le rétablissement de l'autorité gouvernementale. Nous ne pouvons donc qu'encourager cette initiative. Renforcer le suivi de la participation de l'Union européenne et de ses États-membres dans l'utilisation des aides financières par l'Afghanistan est sans doute la meilleure façon d'améliorer le développement concret du pays. Les dernières évolutions sont positives, puisque près de 9 millions d'enfants sont désormais scolarisés, contre seulement un million en 2002. Par ailleurs, la mortalité a reculé de 34 %. Il nous faut accompagner le pays dans cette dynamique. Le groupe Modem votera, bien sûr, en faveur de la ratification de cet accord.

**M. Alain David.** Il semblerait qu'il y ait plusieurs contradictions dans cet accord. Comment peut-on accorder de la valeur à un accord signé avec un pays qui ne contrôle que la moitié de son territoire ? Ensuite, il existe de véritables difficultés s'agissant l'égalité hommes-femmes, par rapport à laquelle la population se révèle très rétive, et les droits de l'Homme, au sujet desquels l'Afghanistan apparaît très en retard et peut-être même en deçà de ce que l'on peut penser. Comment promouvoir la paix et la stabilité quand tout reste à construire ? C'est davantage un dialogue inter-afghan qu'il faudrait promouvoir, pour parvenir à fédérer le peuple afghan lui-même. Par ailleurs, l'Union européenne est aujourd'hui totalement absente des différents processus de paix en Afghanistan, ces discussions étant réservées aux Américains et aux Russes, qui mènent principalement le jeu dans ce domaine. Je pense que ces différents éléments hypothèquent fortement la mise en œuvre de cet accord, cependant je le voterai comme le groupe socialiste.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je pense qu'il faut de prime abord s'intéresser à ce qui pourrait être utile aux Afghans. Je suis davantage sur la ligne d'Alain David et je partage ses questionnements. Pour connaître un petit peu ce pays, ayant une fois participé à une réunion des gouverneurs des vallées afghanes, j'ai l'impression qu'il serait préférable de promouvoir l'émergence des « États-Unis d'Afghanistan », où chaque peuple, où chaque vallée, où chaque gouverneur de vallée pourrait jouer un rôle dans un modèle de démocratie *ad hoc*. Le modèle de la démocratie à l'occidentale ne semble pas correspondre à la situation du pays.

L'élection d'un président de la république d'Afghanistan, qui n'existe pas, tout du moins dans la tête des Afghans, pose un véritable problème. Je pense que Jacques Maire a utilisé les bons mots. Cet accord est utile pour l'Europe. Dans cette optique, il ne me plaît pas. J'aurais préféré un accord utile pour les Afghans. Cela aurait été beaucoup plus satisfaisant. L'Afghanistan est un pays où il y a beaucoup de richesses naturelles. Comment seront-elles utilisées et au profit de qui ? Je souhaite que ces richesses ne soient pas exploitées au profit des pays limitrophes – la Chine est un pays limitrophe – ou des autres. C'est toujours dans l'intérêt des Afghans que je réfléchis. Et cet accord-là ne permet pas de nouer des relations internationales à même de favoriser la paix dans l'intérêt des Afghans. Il faut les aider à reconstruire leur économie pour que cela leur rapporte plus que la production et le trafic de drogues. En l'état les multinationales risquent de s'intéresser à l'Afghanistan pour y faire du profit, parce que la main-d'œuvre n'est pas chère. L'exploitation des richesses ne va pas, ou peu, profiter aux Afghans, et se révélera de toute manière inférieure à ce que rapporte la drogue. Il faut que l'Afghanistan se libère du narcotraffic qui permet également de financer les groupes terroristes. Il est important d'agir pour toutes ces raisons. Je pense aussi qu'il n'est pas envisageable de passer un accord avec un pays qui n'est pas en mesure de maîtriser son territoire. La France a joué un rôle extraordinaire en Afghanistan, j'avais rencontré sur place des gendarmes français qui formaient des gendarmes afghans. C'était une action noble de nos gendarmes, dans une période difficile, pendant laquelle nos soldats subissaient des assauts d'insurgés contre leur camp retranché. C'était là un travail minutieux au profit de la construction de l'État de droit. Cependant nous en sommes loin. Les relations et le respect des femmes, nous en sommes loin également. Il faut impérativement promouvoir l'éducation car c'est de cette manière que nous pouvons gagner. Nous avons une ancienne collègue, Mme Françoise Hostalier, députée du Nord, et qui n'était pas membre de mon groupe politique, qui ne cessait de travailler avec les femmes afghanes. Elle savait que l'éducation des jeunes filles était le principal vecteur permettant de faire évoluer ce pays, y compris culturellement. Je ne retrouve pas cela dans ce traité et je ne peux donc pas y souscrire.

**M. Jean-Michel Clément.** La situation en Afghanistan est malheureusement toujours aussi catastrophique, les chiffres que vous nous avez rappelés sont là pour nous le montrer. Je crois que malgré la dégradation manifeste de la situation sécuritaire au cours de ces deux dernières années, le chiffre de 3000 morts le montre encore, les pays européens ont accéléré l'expulsion de ressortissants afghans, en prétendant que certaines régions du pays sont sûres. C'est en totale contradiction avec ce que l'on peut observer sur le terrain. Il m'est arrivé à plusieurs reprises d'accompagner des ressortissants afghans à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Qu'est-ce qui se passe ? Vous avez deux cas de figure. Soit la personne a été menacée par les talibans, soit elle a été menacée par le gouvernement ou les services de police. Cela veut dire, de deux choses l'une, ou vous collaborez et vous êtes considérés comme un traître, soit vous ne collaborez pas, auquel cas vous êtes considérés comme complice, la neutralité n'existe pas. On est face à une situation où quand bien même une région

serait dite sûre, vous avez des individus qui sont pris dans un étau impossible. L’Afghanistan n’est pas un pays sûr. Il faut se le dire. Parce que sinon, c’est se mentir. L’Europe se ment, parce que je pense que tout renvoi forcé vers l’Afghanistan est un refoulement, au sens de l’article 3 de la Convention européenne des droits de l’Homme. Il n’est pas nécessaire, pour qu’il y ait violation du principe de non-refoulement, qu’un grave préjudice en découle. La seule violation des droits humains est suffisante. Les gouvernements européens n’ont volontairement pas tenu compte des dangers auxquels sont exposés les Afghans renvoyés dans leur pays, et ils exercent avec l’Union européenne une pression sur l’Afghanistan pour que le pays accepte le retour de nombreux ressortissants. Selon moi il n’est pas responsable, il est même illégal d’accorder la priorité aux expulsions en dépit de l’évidence de la situation. L’article 28 de cet accord porte sur la coopération en matière d’immigration, afin d’empêcher les flux migratoires irréguliers, il « *a pour but de contribuer à la mise en œuvre du projet d’action conjointe pour le futur sur les questions migratoires* ». Je dis que dans ce contexte il est essentiel de respecter en priorité les droits humains, de faire barrage à toute procédure d’éloignement. Si l’on ajoute à cela le principe de l’accord de Dublin, on prend le risque de renvoyer vers d’autres pays européens qui n’ont peut-être pas les mêmes scrupules que nous. En procédant ainsi nous enverrons vers la mort un certain nombre de citoyens afghans, en connaissant parfaitement les risques auxquels ils seront exposés en Afghanistan. Je crois qu’il faudrait que l’Europe s’érige en rempart contre les violations des droits humains.

**Mme Nicole Le Peih.** Merci pour la présentation de ce rapport important pour notre commission, sur un pays stratégique. Les négociations de ce nouvel accord ont démarré en 2012 et se sont achevées en 2015. Or, cette même année, Daech créait son propre mouvement à cheval entre l’Afghanistan et le Pakistan, l’ISKP, avec pour ambition de concurrencer les talibans et les mouvements affiliés à Al-Qaïda. Depuis quatre ans, et donc depuis la fin de la négociation de cet accord, le pays a fait face à une série d’attentats meurtriers revendiqués par Daech. Depuis sa défaite territoriale en Syrie et en Irak, le mouvement semble étendre son influence en Afghanistan et semble faire du pays sa nouvelle base stratégique. Comment cet accord prend-il en compte cette nouvelle donne géostratégique ?

**Mme Nicole Trisse, rapporteure.** En effet, il y a beaucoup à faire, beaucoup d’éléments qui compliquent la situation. L’Afghanistan n’est pas la Suisse. Je vais commencer par les enjeux migratoires, soulevés par plusieurs d’entre vous. À l’heure actuelle, les Afghans constituent, en Europe, la deuxième population dans le flux migratoire. Par exemple, sur 49 000 migrants arrivés par la Grèce, 11 000 sont des Afghans. Parmi ceux qui arrivent en France, la plupart ne souhaitent pas rester sur le territoire national mais cherchent plutôt à atteindre le Royaume-Uni. Cet accord-cadre doit nous permettre de réguler les flux migratoires en provenance d’Afghanistan dans la dignité. Il n’est pas exact d’indiquer que nous refoulons des ressortissants afghans au péril de leur vie. Il y a en effet au sein de l’Union européenne des pays qui considèrent qu’il existe des régions sûres en Afghanistan, notamment l’Allemagne, la Suède et la Finlande, mais ce n’est pas notre cas. Le taux d’acceptation des demandes d’asile pour les

ressortissants afghans est, en France, de 67 % constituant l'un des taux les plus élevés de l'Union européenne. Il est important de le souligner, nous ne démeritons pas. Par ailleurs, un tel accord politique nous permet d'accompagner les personnes renvoyées en Afghanistan.

Cet accord nous permettra également de lutter contre le trafic de drogue. Il est vrai que l'Afghanistan est le premier producteur de pavot et d'héroïne, avec 85 % de la production mondiale. Il faut pouvoir endiguer et empêcher cette production de drogue. Comment pouvons-nous agir ? Tout d'abord, Il faut rappeler qu'il y a déjà eu 20 % des surfaces agricoles qui étaient auparavant dédiées à la culture du pavot qui ont été remplacées par des cultures autres. À cette date, le soutien au changement d'affectation des terres a produit peu de résultats satisfaisants. Il nous faut pour cette raison changer de méthode. Cet accord, en offrant un nouveau cadre, le permet.

Je crois qu'il est inexact de dire que la population afghane ne veut pas de cet accord. Ceux qui n'en veulent pas sont les groupuscules terroristes. Dans cet accord, il est précisé que la paix doit être établie par les Afghans eux-mêmes. L'Union européenne souhaite justement favoriser et soutenir le dialogue interafghan, qui est actuellement au point mort. Les divers processus de paix en cours mobilisent notamment les États-Unis qui discutent avec les talibans, ces derniers refusant de parler avec le gouvernement afghan. L'une des principales revendications des talibans concerne le retrait des troupes américaines. De leur côté, les Russes ont effectivement organisé plusieurs conférences réunissant certains pays riverains de l'Afghanistan, mais là, pareillement, l'ensemble des acteurs politiques afghans n'était pas présent et notamment pas le gouvernement central. Le Président Ashraf Ghani, a réuni, pour sa part une *loya jirga* (grande assemblée) regroupant 3 000 représentants de tout le pays. Cette réunion a été boudée par les talibans et l'opposition. C'est un sac de nœuds : tout le monde parle avec quelqu'un mais personne ne parle ensemble. Il est pourtant essentiel de faire parler les Afghans entre eux. Il faut qu'ils s'emparent du processus de paix. La population afghane a envie de paix, elle est épuisée par ces années de guerre.

Concernant l'AFD, celle-ci a fermé son bureau à Kaboul en 2017, en raison du contexte sécuritaire dégradé. L'AFD continue cependant de superviser les projets qui avaient été initiés auparavant mais ne compte pas, à ce stade, en relancer de nouveau.

La France ne dispose plus de forces combattantes en Afghanistan mais contribue au financement commun de la mission *Resolute Support* à hauteur de sa clé de contribution au budget de l'OTAN, de l'ordre 10,5 %.

Dans un cadre bilatéral, la France apporte une aide à l'Afghanistan, notamment dans le domaine de l'éducation grâce aux deux lycées français de Kaboul qui participent au rayonnement de la France et de la francophonie.

Nous pouvons, en effet, nous interroger sur la pertinence d'un accord dans un contexte tel que celui que connaît actuellement l'Afghanistan. Mais demandons-nous plutôt ce qu'il pourrait se passer si nous ne faisons rien. Une situation instable en Afghanistan finira forcément par avoir des répercussions en Europe. C'est pourquoi il nous faut trouver des solutions au plus vite.

**M. Jean-Paul Lecoq.** On dit toujours, en parlant de l'Afrique, qu'il faudrait que les Africains règlent les problèmes des Africains. Et quand on regarde la carte autour de l'Afghanistan, on peut également se demander pourquoi les problèmes de l'Afghanistan ne sont pas réglés au niveau régional. Pourquoi les pays d'Asie centrale, qui ont une culture commune avec l'Afghanistan, ne se mobilisent pas pour tenter d'apporter des solutions ? Pourquoi considère-t-on que c'est là une mission pour les États-Unis ou pour l'Union européenne ? Je pense que les pays riverains pourraient contribuer à apporter des réponses. Le sujet régional n'est pas abordé dans le rapport. Pourriez-vous nous en dire plus ?

**Mme Nicole Trisse, rapporteure.** Ce que je peux vous dire, c'est qu'effectivement, l'Afghanistan est une véritable mosaïque ethnique, entremêlant sur son territoire divers peuples. Une analogie pourrait être faite avec les plaques tectoniques. C'est une zone compliquée parce qu'instable. L'Europe peut essayer d'apaiser le mouvement de ces plaques. Ce serait, en effet, idéal de constituer ces « États-Unis d'Afghanistan » mais ce n'est pas pour l'instant possible. Cependant, dans l'accord proposé, il est bien question de sécurité régionale. L'Union européenne souhaite impliquer tous les pays voisins pour renforcer la stabilité régionale.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je voudrais ajouter que j'ai aussi eu l'occasion d'aller en Afghanistan. C'est un magnifique pays, qui cumule les malheurs depuis quarante ans et qui mérite qu'on le regarde. Je voterai évidemment pour la ratification de cet accord parce qu'il faut que l'Europe soit présente. On ne peut pas laisser les Afghans en tête-à-tête avec les Américains, ce qui est le cas depuis de trop nombreuses années. Lorsqu'on parle de l'environnement régional, il faut préciser que le rôle du Pakistan par rapport à l'Afghanistan n'est pas extrêmement clair, ni extrêmement positif, ni extrêmement constructif depuis maintenant plusieurs décennies. Ensuite nous avons une relocalisation d'une grande partie des combattants de Daech, dont plusieurs milliers sont présents aujourd'hui en Afghanistan. Par ailleurs, il y a la question de la drogue, qui nous préoccupe depuis longtemps. Je me souviens que lorsque j'étais allée en Afghanistan, en 2003, les Britanniques proposaient de soutenir financièrement les agriculteurs afghans pour supprimer les champs de pavot. L'effet pervers de cette mesure, particulièrement coûteuse, a consisté à déplacer les champs de pavot dans le pays. Là où il n'y avait pas de champ de pavots auparavant sont apparues de telles cultures puisque leur suppression était, par la suite, financée. L'idée des Britanniques était de promouvoir le développement de champs de roses, qui auraient pu rapporter beaucoup d'argent, mais cela a échoué.

Je rejoins Jean-Paul Lecoq sur un point important. Quand j'y étais, il y avait avec moi, un grand constitutionnaliste français qui n'est plus là aujourd'hui, Guy Carcassonne. Nous avons eu un débat sur la constitution afghane. Les Occidentaux avaient, en effet, imposé un modèle occidental à l'Afghanistan, entre une constitution à la française et une constitution à l'américaine. J'avais débattu avec lui en disant qu'il suffisait de rester une semaine dans ce pays pour comprendre la nécessité d'un système fédéral en Afghanistan. L'Europe peut être utile, dans le cadre d'un accord large, en favorisant l'émergence d'un système fédéral qui permettra aux Afghans de retrouver un chemin propice à la paix. Je le souhaite très vivement.

*Conformément à l'avis de la rapporteure, la commission **adopte** le projet de loi.*





## **ANNEXE**

### **PERSONNE AUDITIONNÉE PAR LA RAPPORTEURE**

- M. Georges Lefevre, anthropologue, chercheur associé à l’Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).

#### **Contributions écrites**

- Ministère des Armées ;
- Ministère de l’Europe et des affaires étrangères ;
- Ministère de l’Intérieur.



## **ANNEXE**

### **TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

#### **Article unique**

Est autorisée la ratification 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, signé à Munich le 18 février 2017, et dont le texte est annexé à la présente loi.