



COMMISSION EUROPÉENNE

Document de stratégie
République islamique d'Afghanistan
2007-2013

Table des matières

1	SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE	8
1.1	Analyse de la situation politique	8
1.2	Analyse de la situation économique, notamment des indicateurs commerciaux et sociaux.....	9
1.3	Analyse de la situation sociale	10
1.4	Analyse de la situation environnementale	11
2.	APERÇU DU PROGRAMME D'ACTION DU PAYS BÉNÉFICIAIRE	11
2.1	Pacte pour l'Afghanistan et stratégie provisoire de développement national de l'Afghanistan (i-ANDS).....	11
2.2	Programme d'action.....	12
2.3	Economie, commerce et questions sociales	12
2.4	Politique environnementale.....	14
3.	APERÇU DE LA COOPÉRATION, DE LA COORDINATION ET DE LA COHÉRENCE COMMUNAUTAIRES PASSÉES ET PRÉSENTES.....	14
3.1	Dialogue politique.....	14
3.2	Economie et commerce	14
3.3	Assistance: réalisations et enseignements tirés.....	15
3.4	Activités des autres donateurs.....	18
4.	STRATÉGIE DE RÉPONSE DE LA CE (SECTEURS D'INTERVENTION	20
4.1	Principes.....	20
4.2	Développement rural	22
4.3	Gouvernance.	24
4.4	Santé.....	27
4.5	Domaines hors concentration.....	28
4.6	Questions transversales.....	30
4.7	Mécanisme de mise en œuvre.....	31
4.8	Programmes régionaux et thématiques	31
ANNEXE 1	Objectifs de coopération de l'UE et de la CE ..	29
ANNEXE 2	Fiche d'information sur l'Afghanistan.....	37
ANNEXE 3	Aperçu de la coopération communautaire passée.....	37
ANNEXE 4	Profil environnemental du pays.....	40
ANNEXE 5	Matrice des donateurs.....	40
ANNEXE 6	Liste des abréviations.....	44

SYNTHÈSE

La Commission européenne est présente en Afghanistan depuis le milieu des années 1980 et dispose d'un bureau à Peshawar, dans l'ouest du Pakistan. La DG ECHO applique des programmes d'aide humanitaire en Afghanistan depuis le début des années 1990. Après la chute des talibans, l'engagement de la CE dans le pays s'est accru et la Commission est devenue un des principaux donateurs du pays.

Le premier document de stratégie (DS) de la CE pour la période 2003-2006 portait essentiellement sur la phase de reconstruction initiale, sur le renforcement des infrastructures et sur la création de nouvelles institutions gouvernementales et de nouveaux services publics. Ce processus se poursuivra pendant la période couverte par le nouveau DS, mais avec un accent plus prononcé sur le renforcement de la capacité de ces institutions et services, de sorte qu'ils puissent devenir plus autonomes et viables à long terme.

Ce nouveau DS expose l'engagement de la CE envers l'Afghanistan jusqu'en 2013. Il a été élaboré dans un contexte politique et économique en évolution. Le *pacte pour l'Afghanistan*, lancé à la conférence de Londres en janvier 2006, prévoit un nouveau cadre politique pour la coopération entre l'Afghanistan et la communauté internationale pour les cinq années à venir. Complétant ce *pacte*, la *stratégie provisoire de développement national de l'Afghanistan (i-ANDS)* accorde la priorité aux objectifs de développement du pays durant ces cinq ans.

La stratégie de réponse proposée dans le présent document vise à trouver un équilibre entre la poursuite des programmes existants, qui ont réussi, et les nouvelles priorités nées des changements survenus dans le pays depuis la publication de la dernière stratégie. Les domaines de concentration sont au nombre de trois: le développement rural, la gouvernance et la santé. À cela s'ajoutent trois domaines hors concentration: la protection sociale, le déminage et la coopération régionale. Les activités prévues dans les domaines hors concentration consolident directement ou indirectement des activités spécifiques menées dans les domaines de concentration prioritaires.

Les domaines de concentration proposés par le DS sont tous des secteurs prioritaires de l'*i-ANDS*. La nouvelle stratégie a pour but de contribuer à relever les défis fondamentaux auxquels fait face l'Afghanistan en ce qui concerne l'économie de la drogue et l'instauration d'un État de droit fonctionnant correctement. Si un soutien continu sera apporté aux ministères centraux et aux programmes nationaux, le présent DS insiste cependant tout particulièrement sur la consolidation de l'État de droit et des structures gouvernementales au niveau des provinces et des districts.

La présente stratégie et les programmes indicatifs qui l'accompagnent ont pour principal objectif de créer les conditions propices au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Les priorités préoccupantes immédiates sont les suivantes: stabiliser le pays et lutter contre le trafic de drogue, veiller à ce que le gouvernement soit capable de fournir des services à tous les niveaux et instaurer un État de droit opérationnel, protégeant les droits de l'homme fondamentaux. Ce n'est que sur cette base que le gouvernement sera en mesure de répondre aux besoins sociaux et économiques les plus élémentaires et de poursuivre les *objectifs du millénaire pour le développement (OMD)* dans la décennie à venir.

Selon cette approche, les domaines exposés dans le présent DS ne visent pas tous expressément à réaliser des progrès dans la voie de la concrétisation des OMD; ils accordent plutôt la priorité aux actions qui permettront de réduire durablement la pauvreté à moyen et à long terme. C'est notamment le cas dans les programmes relatifs à la justice et à l'État de droit. Ceci dit, les actions

prévues dans d'autres domaines de concentration comme la santé seront menées en étroite collaboration avec les autorités afghanes en vue d'atteindre les OMD. Par ailleurs, un grand nombre des programmes proposés dans le présent document ont pour objet de réduire la pauvreté à moyen terme, par exemple dans le secteur du développement rural. Il faut également noter que cette stratégie est conçue de façon à permettre aux programmes d'assistance d'évoluer au fil du temps, à mesure que des priorités plus pressantes se feront jour.

Une allocation indicative de 1,030 milliard d'euros est prévue pour l'Afghanistan pour la période 2007-2013 dans le cadre de l'instrument de financement de la coopération au développement. Ces ressources peuvent être complétées par des projets et programmes financés dans le cadre de programmes régionaux et de divers programmes thématiques.

Durant la période de rédaction du présent document de stratégie, en 2005, le gouvernement afghan était en train d'élaborer une nouvelle stratégie provisoire de développement national de l'Afghanistan (i-ANDS). Celle-ci servira de cadre général au futur programme de développement du pays, qui hiérarchisera les objectifs de développement pour les cinq ans à venir. Le présent document, qui couvre la période 2007-2013, est le fruit d'un dialogue ininterrompu avec le gouvernement afghan pendant l'élaboration de l'i-ANDS. Sur cette base, un nouveau pluriannuel pour 2007-2010 sera élaboré. Il exposera plus en détail les activités de développement de la CE au cours des quatre prochaines années. Ces activités seront alignées sur les objectifs de la nouvelle i-ANDS.

L'Afghanistan et les pays voisins



Légende:

- Capitale nationale
- Capitale provinciale
- Ville, village
- Aéroport
- Frontière internationale
- Frontière provinciale
- Route principale
- Route secondaire
- Voie ferrée

1. SITUATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE

1.1 Analyse de la situation politique

L'Afghanistan a accompli des **progrès impressionnants** depuis la chute des talibans en novembre 2001. L'**accord de Bonn** de décembre 2001, qui visait à constituer un «gouvernement multiethnique pleinement représentatif disposant d'une large base et soucieux de l'équité entre les sexes», a été mis en œuvre avec succès. Les événements déterminants de ce processus ont été l'adoption de la nouvelle constitution en janvier 2004, les élections présidentielles d'octobre 2004, les élections législatives et provinciales de septembre 2005 et l'inauguration de la nouvelle Assemblée nationale en décembre 2005.

Cependant, il reste plusieurs défis à relever, qui tiennent à la croissance de l'économie de l'opium, aux menaces persistantes pour la sécurité et au potentiel de tensions ethniques toujours manifeste. En particulier, **le commerce de la drogue constitue une menace de premier ordre** pour le développement politique stable du pays. L'économie de l'opium se répand et les institutions étatiques naissantes sont vulnérables à la corruption. Il existe un risque de «confiscation de l'État» par les intérêts liés à la drogue. On estime également que les insurgés et les autres éléments qui s'opposent au gouvernement profitent des activités de trafic de drogue. Le commerce de la drogue sape donc les efforts de stabilisation et de développement.

La situation sécuritaire demeure **fragile**, notamment en raison de ce commerce. Dans le sud et l'est du pays en particulier, l'insurrection menée par les talibans et d'autres groupes armés a fait un nombre croissant de victimes en 2005 et 2006. L'intensité de l'insurrection dans le sud et l'est a été caractérisée par une augmentation des attentats à la bombe le long des routes, des incendies d'écoles et des attentats-suicides (inconnus en Afghanistan jusqu'à une période récente). Parmi les assassinats de fonctionnaires locaux, on relève ceux de personnalités éminentes réformistes, notamment des gouverneurs provinciaux. Le travail des ONG, indispensable à la reconstruction, est de plus en plus entravé; le personnel afghan local travaillant pour des ONG internationales a été de plus en plus souvent visé. Des progrès ont toutefois été réalisés dans la démobilisation des forces de milice afghanes, qui s'est officiellement achevée à la mi-2005. Néanmoins, des **groupes armés illégaux** constituent toujours une menace dans certaines régions du pays, notamment dans le sud.

Le comportement électoral lors des élections présidentielles a confirmé l'importance des facteurs ethniques dans la politique afghane: l'Afghanistan demeure **politiquement divisé selon des critères ethniques**. Le gouvernement actuel mène une politique visant à **consolider l'autorité centrale**. Dans ce contexte, les **questions centre-périphérie** constituent une autre source de conflit potentielle. Pour que la politique de centralisation soit durable, les régions devront constater des avantages concrets sur le plan de l'amélioration de la sécurité et de la prospérité économique.

Malgré les améliorations survenues depuis la chute des talibans, les **droits de l'homme** en Afghanistan restent problématiques. Les problèmes concernent la procédure de justice transitoire traitant des violations des droits de l'homme perpétrées durant les 23 années de guerre, les droits des femmes et le manque de fiabilité du système judiciaire. La résolution du problème des droits de l'homme est étroitement liée à l'amélioration de la légitimité du gouvernement aux yeux de l'électorat.

La coopération régionale dans les domaines de la sécurité et de l'économie est une condition sine qua non pour un développement stable et durable en Afghanistan. Globalement, le pays a tissé des

relations constructives avec ses voisins ces dernières années, mais il devra poursuivre ses efforts pour stimuler sa stabilisation générale et ses efforts de développement.

1.2 Analyse de la situation économique, y compris des indicateurs commerciaux et sociaux

L'**économie formelle** ne s'est pas portée aussi bien qu'**escompté en 2003-2004**, essentiellement en raison des conditions climatiques défavorables. Il subsiste néanmoins des signes encourageants de croissance, avec une **croissance du PIB** en termes réels de 16 % en 2003-2004 et de 8,0 % en 2004-2005. De plus, il est probable que la tendance **se maintienne à la hausse**, avec une croissance du PIB escomptée à 13,6 % en 2005-2006 et à 11 % en 2006-2007. Celle-ci sera essentiellement due à la production agricole, couplée à des politiques macroéconomiques saines.¹

La **nouvelle monnaie** mise en circulation à la fin 2002 est restée **stable** et l'inflation est demeurée faible. Les efforts consentis par le gouvernement afghan en vue d'augmenter l'afflux des recettes intérieures vers le centre ont porté leurs fruits – 200 millions de dollars américains ont afflué à Kaboul en 2003-2004 et, en 2004-2005, les recettes intérieures ont atteint 256 millions de dollars.² L'estimation actuelle pour 2005-2006 est de 309 millions de dollars. Il reste toutefois un long chemin à parcourir avant d'atteindre la viabilité budgétaire, vu le déficit du budget des services administratifs de plus d'un milliard de dollars, qui doit être financé par la communauté internationale. Lors de la conférence de Berlin (printemps 2004), il a été prévu qu'il faudrait attendre 2013 avant que l'Afghanistan devienne autonome sur le plan du budget ordinaire.

L'**agriculture** représente environ **48 %** du PIB de l'Afghanistan, mais fait vivre plus de **85 % de sa population**. Les autres secteurs importants sont les services (30 % du PIB) et la construction (5,0 % du PIB), qui profitent partiellement de la forte demande relative à l'aide, mais aussi des activités illégales autour de l'opium.

Le revenu des cultivateurs de pavot et des trafiquants de drogue afghans s'élevait à **3 milliards de dollars** environ en 2005, soit moins de 10 % de la valeur finale des drogues illégales dans la rue, mais **60 % du PIB officiel de l'Afghanistan**. La culture du pavot s'est à présent étendue à toutes les provinces du pays, qui, selon les estimations, produit près de **90 % de l'opium illicite vendu dans le monde**. L'«**Afghanistan Opium Survey 2006**» (**enquête de 2006 sur la production d'opium en Afghanistan**) de l'ONUDC indique que la production d'opium a augmenté de 59% en Afghanistan par rapport aux niveaux de 2005. En outre, cette augmentation est imputable, pour près de 70%, à une seule province méridionale, Hellmand. On estime actuellement que plus d'un tiers de la production mondiale d'opium provient de Hellmand. Récemment, certaines parties du sud se sont caractérisées par une absence de toute forme de gouvernement en état de fonctionner et de tout Etat de droit. Cela constitue maintenant un problème important pour le gouvernement afghan et les troupes de l'OTAN présentes dans ces zones.

Pour ce qui est de la base industrielle, l'Afghanistan dispose d'une **base manufacturière rudimentaire**. La plupart des usines se situent à Kaboul et dans quelques grandes villes régionales telles que Herat et Mazar-E-Sharif. Ces industries se concentrent sur des activités traditionnelles, comme le tissage de tapis et la production de fruits secs. L'**économie informelle** joue un rôle très important. Bien qu'il ne soit pas aisé d'accéder à des estimations fiables, des signes permettent de penser que les activités économiques informelles, y compris le commerce de la drogue, **pourraient bien excéder** la taille de l'**économie formelle**.

¹ Source: 6^e révision dans le cadre du «Staff Monitored Program», 22 novembre 2005.

² Source: IMF Country Report n° 04/110, avril 2004.

L'Afghanistan a un **système commercial ouvert**, est **observateur à l'OMC** et a posé sa candidature pour devenir membre à part entière de l'OMC. Cependant, bien qu'il dispose de beaucoup de ressources naturelles, notamment le gaz, le pétrole et des minéraux précieux, ses **exportations restent limitées** et ses **institutions économiques sont fragiles**. Le pays exporte essentiellement des produits primaires, surtout d'origine agricole. Le Pakistan voisin est son principal partenaire commercial. Les envois de fonds par les Afghans de l'étranger et l'aide extérieure financent une grande partie du **déficit des opérations courantes**, qui **dépasse 10 % du PIB**.

L'économie afghane reste **tributaire de l'aide internationale**. Lors de la conférence de Berlin qui s'est tenue au printemps 2004, la communauté internationale s'est engagée à mobiliser un total de 8,3 milliards de dollars au cours des trois années suivantes. Ces promesses de contributions substantielles ont entraîné une hausse significative du niveau annuel de l'aide financière apportée à l'Afghanistan durant cette période. À la conférence de Londres en janvier 2006, un montant de quelque 10,5 milliards de dollars a été promis à partir de 2006-2007 (aucune année spécifique n'a été associée à ces promesses et une partie d'entre elles avaient déjà été annoncées auparavant).

La pauvreté généralisée, l'augmentation de la production et du trafic d'opium ainsi que la forte dépendance par rapport à l'aide extérieure mettent en évidence la **fragilité de l'actuelle reprise afghane**. Le principal défi reste de trouver un substitut viable et durable à l'économie de l'opium, qui est profondément ancrée dans la vie économique du pays et qui affecte la société et les moyens d'existence des citoyens à plusieurs niveaux.

1.3 Analyse de la situation sociale

Le **rapport 2004 du PNUD sur le développement humain en Afghanistan**, intitulé «*Security with a Human Face*» (une sécurité à visage humain), met en exergue l'ampleur de la pauvreté du pays. L'indice de développement humain classait l'Afghanistan à la 173^e place sur 178 nations en 2004. Seuls quelques pays d'Afrique noire se classaient moins bien. La pauvreté est accentuée par le manque de services sanitaires et sociaux, ainsi que par les faibles niveaux d'éducation et de nutrition. **Le revenu par habitant est de quelque 290 dollars américains**, soit le plus bas de la région. La pauvreté est généralisée. Seuls 23 % des Afghans ont accès à l'eau potable, 12 % à des installations sanitaires adéquates et seulement 6 % à l'électricité.

Cette situation est aggravée par les **mouvements massifs de population**. Ces deux dernières années, 2,5 millions de réfugiés afghans sont rentrés dans leur pays d'origine, tandis que 600 000 autres personnes intérieurement déplacées (PID) sont retournées sur leur lieu d'origine. Au total, plus de 5 millions d'Afghans vivent en dehors du pays, la plupart en tant que réfugiés dans des zones urbaines au Pakistan et en Iran. Leur rapatriement est en cours mais, même si l'on s'attend à ce qu'une grande partie de ces réfugiés restent au Pakistan, ces retours soulèveront des défis sur le plan de leur réintégration durable et du renforcement de l'exode rural de la population. En ce qui concerne les moyens d'existence, la migration est devenue une composante perpétuelle de l'économie afghane. On estime que les émigrés afghans envoient chaque année 500 millions de dollars, essentiellement depuis l'Iran, le Pakistan et les pays du Golfe.

Le **taux d'alphabétisation** en Afghanistan est actuellement l'un des plus bas des pays en développement. Seuls 28,7 % des Afghans de plus de 15 ans savent lire et écrire. Toutefois, des progrès considérables ont été accomplis depuis la chute des talibans. Plus de 3 millions d'enfants ont suivi des études primaires et secondaires en 2004, dont un tiers de filles depuis 2001. Ceci dit, il existe toujours un grand déséquilibre entre les **sexes** en ce qui concerne l'accès à l'éducation.

L'**espérance de vie** en Afghanistan (44,5 ans) est inférieure d'au moins 20 ans à celle de tous les pays voisins et de 6,1 ans à la moyenne des pays les moins développés. Le taux de mortalité maternelle s'élève à 1 600 sur 100 000 naissances vivantes, et le taux de mortalité infantile à 274 sur 1 000, ce qui classe les indicateurs sanitaires afghans parmi les plus mauvais au monde.

1.4 Analyse de la situation environnementale

Plus de 20 ans de guerre, une décennie de sécheresse et l'utilisation non durable des ressources naturelles, qui ne pouvait pas être contrôlée par des institutions étatiques faibles, ont **dégradé l'environnement afghan**.

Les pénuries d'eau et la déforestation sont particulièrement préoccupantes pour le développement du pays. Les forêts, qui jouaient un rôle important dans la conservation de la capacité de rétention des bassins versants et dans l'atténuation des fluctuations climatiques, ont été détruites. Leur exploitation en vue d'obtenir des matériaux de construction et du bois de chauffage a réduit la couverture forestière, qui est passée d'environ 4,5 % dans les années 1970 à 1 à 2 % aujourd'hui.

Les problèmes environnementaux concernent **aussi bien les campagnes que les villes**. L'économie afghane dépend de l'agriculture pour faire vivre la majorité de ses habitants. Il n'y a pas d'autre activité économique pour nombre d'entre eux. Les pénuries d'eau, la désertification et l'érosion du sol ont donc un impact direct sur leur bien-être.

Les citoyens sont peut-être, dans une certaine mesure, protégés des effets économiques de ces problèmes environnementaux, mais, en revanche, ils sont victimes de la pollution atmosphérique, de systèmes insuffisants d'élimination des déchets et d'une pénurie d'eau potable (*voir l'annexe 4 – Profil environnemental du pays*).

2. APERÇU DU PROGRAMME D'ACTION DU PAYS BÉNÉFICIAIRE

2.1 Le pacte pour l'Afghanistan et la stratégie provisoire de développement national de l'Afghanistan (i-ANDS)

Déjà avant sa clôture officielle à la fin 2005, il était évident que les accomplissements indéniables du processus transitoire de Bonn restaient fragiles et inégaux et n'étaient pas encore durables. Il faut donc soutenir davantage la paix, la stabilité et la reprise économique durable en Afghanistan, ce qui nécessite des efforts constants de la part tant du gouvernement afghan que de la communauté internationale. Cette constatation a suscité le lancement d'un **nouveau cadre de coopération**, le **pacte pour l'Afghanistan**, à la conférence de Londres des 31 janvier et 1^{er} février 2006. Ce pacte fixe des **objectifs stratégiques** pour l'Afghanistan au cours des cinq prochaines années dans quatre domaines clés: la sécurité, la gouvernance, l'État de droit et les droits de l'homme, le développement économique et social, et la lutte contre la drogue. Il contient des points de comparaison précis et un tableau chronologique pour chacun de ces domaines, ainsi que des dispositions relatives à l'efficacité et au contrôle de l'aide.

Lors de la conférence de Londres, le gouvernement afghan a aussi lancé la **stratégie provisoire de développement national de l'Afghanistan (i-ANDS)**. Celle-ci complète le pacte pour l'Afghanistan par une analyse plus détaillée des activités de développement requises dans le pays au cours des cinq prochaines années.

Le pacte pour l'Afghanistan et l'i-ANDS ont tous deux constitué la base de la planification politique du gouvernement afghan et de la communauté internationale. Les chapitres suivants exposent plus en détail les objectifs du gouvernement afghan dans les domaines politiques concernés.

2.2 Le programme politique

La poursuite des difficiles processus de **renforcement de l'État et de développement durable** comptent parmi les **principaux défis politiques** qui se posent au gouvernement afghan.

Les élections présidentielles d'octobre 2004 ont été suivies des **élections législatives et provinciales** du 18 septembre 2005. Le jour de ces élections a été largement pacifique et s'est déroulé sans incident sécuritaire majeur. Il s'agissait des premières élections législatives organisées en Afghanistan depuis 36 ans. Elles ont été contrôlées par une mission communautaire d'observation électorale dirigée par Emma Bonino, députée européenne.

La nouvelle Assemblée nationale a été inaugurée le 19 décembre 2005, clôturant officiellement le processus de Bonn. Le défi qu'il faut maintenant relever consiste en la mise en place d'un système parlementaire opérationnel sur la base des élections. **L'ancrage ferme des institutions et des attitudes démocratiques** dans la culture politique afghane est un objectif à long terme, dont l'horizon temporel s'étend bien au-delà des élections.

Une situation sécuritaire calme est indispensable à la stabilisation du système politique. Les insurgés qui soutiennent l'ancien régime taliban et les chefs de guerre locaux qui contrôlent des groupes armés demeurent des sources de troubles.

La croissance de l'économie de l'opium et le **danger de confiscation de l'État par les intérêts liés à la drogue** font peser une lourde menace sur le développement et le renforcement de l'État et sur l'amélioration durable de sa situation sécuritaire. En l'absence de mesures fermes et résolues, ce problème risque de miner gravement les efforts de reconstruction. Le gouvernement a adopté un **plan détaillé de mise en œuvre de la lutte contre la drogue** en février 2005. Un an plus tard, en janvier 2006, à la conférence de Londres, il a publié une version actualisée de sa **stratégie nationale de lutte contre la drogue**. Cette stratégie devra être constamment peaufinée et nécessitera un soutien politique ininterrompu.

Il est vital que les principales priorités et les principaux piliers d'activité de la stratégie nationale de lutte contre la drogue progressent de façon graduelle et coordonnée. Aucun programme visant à créer de nouveaux moyens d'existence ne peut prendre racine sans un État de droit opérationnel. En outre, la lutte contre le commerce de la drogue ne saurait être menée uniquement depuis Kaboul; des structures gouvernementales doivent être mises en place dans les provinces pour exécuter les nouvelles lois. C'est pourquoi l'assistance communautaire future sera axée aussi bien sur le niveau national que régional et local, selon les cas.

La question générale de l'affirmation de l'autorité légitime du gouvernement central par rapport aux **pouvoirs régionaux occultes** est liée au commerce de la drogue. Si l'État n'est pas bien présent dans les régions, cela entraînera des lacunes importantes dans l'application de la loi, ce qui, entre autres facteurs, permettra à l'économie de l'opium de continuer à prospérer.

2.3 L'économie, le commerce et les questions sociales

Le gouvernement afghan a fait part de son engagement à faire de l'Afghanistan une **économie de marché fonctionnelle**. Selon les prévisions, la **croissance économique** pour le PIB non lié à la drogue devrait se chiffrer à 8,0 % pour l'année en cours, tandis que l'**objectif de croissance** du gouvernement devrait atteindre la barre ambitieuse des **9,0 %** par an les 12 prochaines années. Cependant, la croissance demeure dans une large mesure temporaire et liée à la reprise. La construction et les services continuent de bénéficier d'une économie dynamique due à l'aide, et peut-être à l'opium, et les principaux moteurs des activités sont la reconstruction internationale et les importations à grande échelle (plus de 60 % du PIB non lié à la drogue).

Par ailleurs, la **pauvreté** reste **généralisée** et la demande nationale limitée. Il est prévu que le revenu par habitant, qui était de 135 dollars en 2001, devrait à présent atteindre 293 dollars et grimper à 350 dollars d'ici 2015.

Pour atteindre ce but, le gouvernement afghan devra conserver des taux de croissance élevés et prendre des initiatives pour réduire la pauvreté et surmonter les contraintes du côté de la demande, ainsi que pour instaurer une **administration publique efficace**, car jusqu'à présent, celle-ci était déficiente et se limitait à des fonctions de base.

Le gouvernement a lancé une réforme complète de toute la **législation relative à la gouvernance économique**. Cette initiative constitue également une étape cruciale pour l'amélioration de l'**environnement économique** et l'encouragement des **investissements privés**, mais la garantie de la bonne mise en œuvre et du respect de cette législation restera un défi difficile à relever. La prédominance de l'**économie informelle** – dont une grande partie est illégale – ne favorise pas les investissements étrangers et nationaux légitimes et nuit à la stabilité du pays. À l'exception de l'industrie des télécommunications, le secteur privé s'est montré très réticent à l'idée de faire des investissements productifs à moyen et à long terme.

Les réformes législatives sont soutenues par un **programme de privatisation**. Le gouvernement a annoncé son intention de privatiser la plupart des entreprises publiques. Cependant, il s'avère difficile de réunir le consensus politique nécessaire pour opérer des privatisations concrètes et, partant, l'intérêt des investisseurs étrangers ne s'est pas encore matérialisé.

Le gouvernement et le pouvoir central se sont engagés à maintenir la **stabilité macroéconomique** grâce à un budget équilibré, à une inflation basse et à une monnaie stable. Ces objectifs politiques ont jusqu'à présent été remarquablement bien atteints compte tenu de la situation sécuritaire précaire et de la destruction de la base productive du pays au cours des dix dernières années. L'inflation demeure sous contrôle. Toutefois, la **perception de l'impôt** ne fournit que 4,5 % du PIB, soit un taux parmi les plus faibles de la planète. Les recettes fiscales couvrent à peine 50 % du budget de fonctionnement courant de l'État. Leur augmentation dépend de la création d'un secteur formel compétitif, de l'accroissement des moyens de l'administration fiscale et du développement d'une culture de paiement des impôts. Pareilles considérations auront un impact sur le futur soutien des donateurs – en ce compris la CE – au budget du gouvernement (*voir le point 4.3*).

Le programme de réforme interne est complété par une **diplomatie commerciale active** dans la région et sur la scène internationale. Afin d'augmenter sa stabilité et de favoriser la croissance économique, l'Afghanistan entreprend des efforts de coopération avec ses **voisins** dans les domaines du transport terrestre, des passages aux frontières, de l'interconnexion des réseaux de gaz et d'électricité, des formalités de transit, des coûts des transports maritimes et de l'immigration.

L'intensification du commerce intrarégional et de la compétitivité des industries nationales est au cœur de la stratégie économique afghane. Plusieurs conférences et foires commerciales ont été organisées dans le pays ces dernières années en vue de renforcer les liens économiques régionaux et de rendre le pays plus attrayant aux yeux des investisseurs. Grâce à un système de transit et de commerce international plus développé et plus efficace, l'Afghanistan vise à jouer un rôle clé en tant que pont terrestre entre l'Asie centrale et l'Asie du Sud.

Le pays a posé sa candidature pour devenir **membre de l'OMC**. Son adhésion devrait contribuer à créer un cadre ferme pour ses progrès en matière de développement législatif et conférer une crédibilité nationale et internationale à sa politique économique orientée vers le marché. Cela dit, au vu des contraintes qui pèsent sur l'économie afghane du côté de l'offre et de la faiblesse administrative de l'administration locale, il faut considérer cela comme une ambition à long terme.

2.4 La politique environnementale

Le gouvernement afghan, avec l'aide de donateurs, a mis sur pied de vastes programmes de reboisement et de gestion des bassins hydrographiques afin de relever les défis environnementaux les plus graves. Citons comme exemple les programmes communautaires de gestion des eaux dans le nord-est du pays.

Cependant, dans l'ensemble, la politique environnementale en est à ses balbutiements. Ses objectifs ont été formulés par des agences internationales en collaboration avec l'ancienne administration provisoire et le gouvernement actuel. Tant les donateurs que le gouvernement ont identifié les domaines suivants comme ceux qui présentent les besoins environnementaux les plus pressants:

- la conservation et la gestion de l'écosystème et de la biodiversité, notamment la lutte contre la désertification;
- la réduction intégrée de la pollution;
- les investissements du secteur privé dans le secteur de l'environnement.

Outre ces besoins sectoriels, il existe un besoin chronique de renforcer la capacité institutionnelle du gouvernement à élaborer des politiques environnementales et à les faire progresser. À ce jour, très peu de mesures concrètes ont été appliquées. Le PNUE, avec le soutien de la CE, apporte son appui à la rédaction d'une loi-cadre sur l'environnement prévoyant la mise en place de règlements, de règles et de procédures détaillés (*voir l'annexe 4 – Profil environnemental du pays*).

3. APERÇU DE LA COOPÉRATION, DE LA COORDINATION ET DE LA COHÉRENCE COMMUNAUTAIRES PASSÉES ET PRÉSENTES

3.1 Dialogue politique

En novembre 2005, l'Afghanistan et l'Union européenne ont signé une déclaration commune définissant la première base formelle de la coopération entre les deux parties. Elle prévoit des contacts politiques réguliers à haut niveau entre elles.

3.2 Economie et commerce

L'Afghanistan bénéficie d'un **accès** au marché européen **en franchise de droits et non contingenté pour tous ses produits** dans le cadre de l'initiative «tout sauf les armes». Cependant, en dépit de son traitement favorable, le volume commercial de l'Afghanistan vers l'UE est resté limité; le principal objectif devrait consister à intensifier les échanges commerciaux de l'Afghanistan avec ses voisins de la région.

Du point de vue du potentiel commercial, il serait en effet plus prometteur d'axer l'assistance communautaire future sur l'aide au développement de ces **flux commerciaux régionaux**. À cet égard, le corridor oriental avec le Pakistan constitue une voie commerciale transfrontalière particulièrement importante qui présente un énorme potentiel de développement. La **déclaration sur les relations de bon voisinage**, signée en décembre 2002, a défini le cadre politique de cette coopération. Ce premier pas a été suivi de déclarations sur le commerce, bien que peu de progrès aient été accomplis jusqu'à présent. La CE pourrait soutenir les mesures nationales afghanes découlant de la mise en œuvre de la déclaration sur les relations de bon voisinage, en particulier les plans d'action associés visant à stimuler le commerce régional.

Sur le plan politique, la CE est un partenaire régulier du ministère afghan du commerce dans les discussions sur l'adhésion de l'Afghanistan à l'Organisation mondiale du commerce.

3.3 Assistance: accomplissements et enseignements tirés

Aperçu

La **Commission européenne fournit une aide humanitaire et au développement à la population afghane depuis la fin des années 80** par le biais de projets en faveur des réfugiés afghans au Pakistan et en Iran. Durant les années 1990, la CE a adopté une approche triple: i) une aide continue aux réfugiés afghans, ii) un appui au retour des réfugiés dans les régions pacifiques d'Afghanistan et iii) une aide humanitaire dans les régions ravagées par des conflits. Ces programmes ont été mis en œuvre par la DG ECHO.

Après la conclusion de l'**accord de Bonn en décembre 2001**, les premiers documents politiques de la Commission sur l'Afghanistan (DS 2003-2006, PIN 2003-2004 et PIN 2005-2006³) ont exposé les principaux domaines de concentration de l'assistance communautaire dans l'ère post-talibans. Il s'agissait du développement rural, de la santé et de la protection sociale, de la réforme de l'administration publique et des infrastructures. Quatre domaines hors concentration ont également été mis en évidence: le déminage, la coopération régionale, les réfugiés/rapatriés et la lutte contre la drogue. S'agissant des programmes relatifs à la santé et aux réfugiés/rapatriés, l'assistance de la Commission s'inspirait fortement des interventions précédentes de la DG ECHO à la fin des années 1990.

Durant la période de transition initiale, à partir de 2002, l'assistance de la CE à l'Afghanistan a joué un rôle important dans plusieurs secteurs clés:

quelque 212 millions d'euros ont été consacrés à la **réforme de l'administration publique** et à la consolidation du gouvernement, au moyen du renforcement des capacités des principales institutions publiques et de l'aide financière continue au **budget ordinaire** du gouvernement. Cela a

³ Documents disponibles à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro/index.htm.

permis au gouvernement afghan de fournir des services publics essentiels, dont la population avait besoin de toute urgence;

en outre, 95 millions d'euros ont financé la **nouvelle police nationale afghane**. Il s'agit d'un élément essentiel de la lutte contre la drogue dans le pays. La CE a aussi financé d'autres projets visant à renforcer les contrôles à la frontière entre l'Afghanistan et l'Iran, afin que les autorités soient mieux à même d'entraver les activités des trafiquants de drogue;

les trois quarts de la population afghane vivent de l'agriculture. La CE a déboursé 203 millions d'euros en faveur de l'**économie rurale**, afin de promouvoir la sécurité alimentaire et de favoriser la croissance nécessaire pour trouver de nouveaux moyens d'existence pour les communautés rurales qui, faute de quoi, pourraient être tributaires de la culture illégale du pavot;

sur le plan des **infrastructures**, la CE a contribué considérablement à la régénération de l'économie nationale en aidant à réparer le réseau routier (90 millions d'euros) et à financer le nettoyage de quelque 8 millions de mètres carrés de terres parsemées de mines terrestres, permettant ainsi la reconstruction de maisons et de propriétés et le retour de familles;

l'espérance de vie et les autres indicateurs de **santé** en Afghanistan comptent parmi les plus mauvais du monde. Ces dernières années, la CE a travaillé aux côtés du gouvernement pour tenter de résoudre les problèmes sanitaires les plus pressants. Grâce à son large soutien au programme de soins de santé primaires (BPHS), elle a contribué à mettre en place un système de soins de santé plus accessible et équitable dans dix provinces;

l'assistance communautaire (aide aux personnes déracinées), qui est intégrée au programme de reconstruction nationale et qui vise à contribuer au **retour des réfugiés afghans**, était axée sur l'amélioration de l'économie rurale et des services de soins de santé dans les régions afghanes comptant le plus de rapatriés. L'aide supplémentaire fournie au Pakistan et à l'Iran voisins a assuré protection et assistance de base aux réfugiés avant leur retour et a permis d'étudier des solutions à long terme pour les réfugiés restants;

le **plan pour les retours en Afghanistan** adopté par le Conseil en novembre 2002 a servi de cadre à plusieurs projets communautaires de retours mis en œuvre par des agences telles que l'OIM et le HCR.

Le cadre de travail difficile en Afghanistan a suscité des inquiétudes quant à la **capacité d'absorption** de l'aide. Ces inquiétudes résultent à la fois de la situation sécuritaire et de la faiblesse des institutions gouvernementales. Toutefois, le rythme de la passation de marchés et des décaissements s'est maintenu durant la période 2002-2005, comme le montre le tableau ci-dessous.

En millions d'euros	Engagements 2002-2005 Situation au 31.12.2005				
	Fonds engagés	Contrats	%	Fonds déboursés	%
Santé et protection sociale	42,66	42,66	100,00	30,09	70,53
Infrastructures	89,87	81,41	90,59	46,43	51,66
Soutien institutionnel					

RAP	30,45	24,13	79,24	16,51	54,22
ARTF (y compris le Fonds fiduciaire du PNUD en 2002)	182,14	164,73	90,44	162	88,94
LOTFA	95,00	95,00	100,00	85,00	89,47
Développement rural	203,17	176,63	86,94	125,23	61,64
Déminage	40,40	33,88	83,86	25,42	62,92
Société civile/médias	42,72	42,25	98,90	37,30	87,31
Coopération régionale	8,19	7,00	85,47	6,50	79,37
Information/études	8,66	6,69	77,25	5,34	61,66
Divers (suivi, audits)	6,36	5,32	83,65	3,20	50,31
TOTAL	749,62	632,80	84,42	543,02	72,44

Enseignements tirés

L'évaluation des projets antérieurs et actuels est en cours. Ces douze derniers mois, des évaluations ont été réalisées pour le Fonds fiduciaire pour la reconstruction en Afghanistan, l'aide aux personnes déracinées et des programmes de développement rural. Le ministère britannique du développement international (DFID) a également financé une évaluation du programme de soins de santé primaires (BPHS), auquel la Commission a largement contribué, au même titre que la Banque mondiale et l'USAID. Les recommandations de cette étude, en particulier en faveur d'une efficacité accrue de l'aide communautaire, seront prises en considération lors de l'élaboration des futurs programmes BPHS.

Durant les premières phases de ses activités de reconstruction en Afghanistan, la Commission européenne a été **active dans de nombreux secteurs**. Cela se justifiait dans le contexte immédiatement postérieur à la crise. Cependant, en raison de la présence d'une série d'acteurs internationaux différents, les conditions sont maintenant plus propices à une meilleure répartition des responsabilités entre les donateurs.

Une considération similaire s'applique à l'**aspect géographique**. La Commission européenne finance actuellement des projets dans 33 des 34 provinces afghanes. Pour que le programme soit le plus efficace possible, elle essaiera de mieux cibler ses programmes sur le plan géographique, en particulier en matière de développement rural, où l'accent devrait davantage être mis sur les provinces de l'est et du nord-est.

Concernant la **situation des réfugiés** afghans, il ne s'agit plus de répondre à une crise humanitaire immédiate, mais à l'évolution à plus long terme et aux défis migratoires des populations déplacées. Pour ce faire, la priorité va à présent à la réponse à apporter aux besoins des réfugiés en matière de développement, en les aidant, dans toute la mesure du possible, à s'intégrer dans les régions transfrontalières où ils se sont installés. Par voie de conséquence, les futures stratégies communautaires pour le Pakistan et l'Afghanistan devront intégrer cette approche dans leurs programmes respectifs, en particulier dans la coopération régionale et transfrontalière.

Les structures gouvernementales ont réalisé des progrès vers l'amélioration de leur **capacité à mettre les programmes en œuvre**. Les investissements communautaires antérieurs dans des programmes tels que le programme de solidarité nationale (25 millions d'euros) ont contribué à étendre les interventions de l'État et à créer des mécanismes en faveur d'un dialogue accru entre les villages, les districts et les provinces, mais il reste fort à faire pour garantir un meilleur fonctionnement des administrations locales.

L'intensification des efforts visant à renforcer la capacité des institutions locales est nécessaire pour atteindre une meilleure gouvernance à tous les niveaux. Les futurs programmes sectoriels devraient veiller à ce que le **développement des ressources humaines** soit au cœur des activités, que ce soit dans les ministères partenaires, comme les ministères de la santé et du développement rural, ou au sein des autorités provinciales.

La CE s'est vivement engagée auprès du gouvernement et des autres principaux donateurs à contribuer à façonner la politique de lutte contre la drogue. Elle a appuyé le Royaume-Uni et la Banque mondiale dans la politique d'intégration de la lutte contre la drogue dans toute une série de secteurs. Cette approche devrait viser à fournir une vaste gamme de services dans les régions – notamment des infrastructures sociales et physiques et des aides à l'agriculture – et supprimer ainsi les conditions qui encouragent les agriculteurs à cultiver du pavot à opium pour des raisons économiques. Auparavant, les donateurs se concentraient sur la recherche d'autres moyens d'existence dans le cadre d'un secteur ou d'un programme d'investissement uniques et ignoraient les efforts de développement plus vastes nécessaires pour contribuer à réduire la culture et le commerce de l'opium.

À cet égard, la CE devrait continuer à soutenir les plans du gouvernement destinés à **décentraliser la planification du développement** vers les districts et les provinces. Une prochaine étape cruciale consistera à renforcer la capacité des autorités locales à identifier les priorités en matière de développement dans ce domaine et à y répondre, en particulier en ce qui concerne le problème de la culture illicite du pavot.

Jusqu'à présent, la Commission européenne a acheminé ses aides financières via plusieurs canaux. Elle a financé directement des contractants privés et des ONG. Elle a aussi octroyé des fonds via le budget national pour le développement et via les fonds fiduciaires multilatéraux créés pour soutenir le budget ordinaire du gouvernement et les programmes prioritaires nationaux. À moyen terme, les **fonds fiduciaires multilatéraux** pourraient rester un moyen nécessaire pour canaliser une aide budgétaire considérable. À mesure que la capacité des départements du gouvernement augmentera, il pourrait y avoir plus de marge pour acheminer le financement directement par les canaux gouvernementaux.

D'autres domaines, comme la réforme du secteur de l'éducation et de la sécurité, sont couverts par d'autres donateurs, notamment, les Etats-Unis. Par conséquent, la CE n'est pas étroitement impliquée dans l'examen des enseignements tirés dans ces domaines. Cela dit, pour ce qui est du secteur de l'éducation, il faut noter que l'Afghanistan bénéficie de la coopération communautaire en matière d'enseignement supérieur. Cette initiative a pour objet de faciliter la participation d'étudiants afghans diplômés, entre autres, à des programmes européens de troisième cycle.

3.4 Activités des autres donateurs

Une liste détaillée des activités des donateurs figure dans la matrice des donateurs à l'annexe 5. **Les donateurs suivants sont notamment actifs dans des domaines particulièrement importants pour les activités communautaires en Afghanistan.**

La Banque mondiale, la BAD et le DFID sont les principaux contributeurs au **développement rural**, outre la Commission. D'autres acteurs sont la FAO, le PAM, la France, l'Italie et le Canada. La coordination est assurée par le groupe consultatif sur le développement rural.

Le Royaume-Uni est la nation chef de file en matière de **lutte contre la drogue**. Les autres grands contributeurs sont les États-Unis et la Commission. Leurs activités couvrent une vaste gamme de domaines, y compris le soutien à la recherche d'autres moyens d'existence, à l'application de la loi, à l'interdiction et à l'éradication de la drogue. Le Royaume-Uni supervise le **Fonds spécial de lutte contre les stupéfiants (CNTF)**, auquel participent plusieurs donateurs et qui vise à appuyer une série d'activités en matière de lutte contre la drogue. La CE a octroyé 15 millions d'euros au CNTF en 2005.

La Banque mondiale, l'USAID et la CE sont les principaux contributeurs au **secteur de la santé** en Afghanistan. Ils se partagent la mise en œuvre du programme de soins de santé primaires. Un autre donateur actif dans le domaine de la santé est la BAD, qui finance l'application du BPHS dans huit districts de deux provinces. L'Unicef est particulièrement actif en ce qui concerne la vaccination et la protection de la maternité. L'OMS apporte un soutien technique à plusieurs programmes verticaux, comme ceux concernant la polio, la tuberculose et le paludisme.

L'Italie est le principal donateur et la nation chef de file dans le **secteur de la justice**. Elle fournit une assistance technique aux institutions judiciaires (ministère de la justice, Cour suprême et service du procureur général) et s'est engagée à renforcer les capacités au niveau tant central que provincial (formation des juges, des procureurs et des fonctionnaires du ministère de la justice). Le PNUD octroie une assistance technique au ministère de la justice (haut conseiller auprès du ministère de la justice et de la Cour suprême) et à la faculté de droit. L'Unicef et l'ONUDC fournissent un soutien à la justice de la jeunesse, l'ONUDC étant principalement impliquée dans le secteur pénitentiaire (centres de détention). L'USAID apporte une assistance technique à l'élaboration de la législation, à la formation et à la gestion des dossiers, tandis que le département d'État américain participe à la justice pénale et à la lutte contre la drogue. Le Canada, via l'ACDI, contribue au renforcement des capacités dans le domaine de la formation des juges et est occupé à mettre en place un régime d'aide juridique.

S'agissant de la **réforme de l'administration publique**, la Banque mondiale et le DFID se chargent de la mise en œuvre du deuxième programme d'urgence pour l'administration publique (EPAP 2) et fournissent ensemble une assistance technique au programme de réforme de l'administration publique (RAP), à la réforme administrative indépendante et au renforcement des capacités de la commission de la fonction publique (IARCSC). Le DFID octroie également une assistance technique et un soutien politique stratégique. Le gouvernement coréen ouvre des centres de formation informatique et dotera l'IARCSC des infrastructures nécessaires (bâtiments et matériel informatique) pour le futur Institut d'administration publique. La BAD fournit une assistance technique à l'efficacité de l'administration. Le PNUD soutient d'autres volets du programme général de réforme de l'administration publique sur les plans de la formation et du recrutement.

Les États-Unis et la Banque mondiale sont les principaux donateurs dans le **secteur de l'éducation**. Beaucoup d'autres donateurs de moindre importance contribuent également à ce secteur de

l'éducation, dont des États membres de l'UE. Le grand investissement d'autres donateurs dans l'éducation a permis à la Commission de se concentrer sur d'autres secteurs sociaux qui sont sans doute davantage sous-financés, comme la fourniture de soins de santé primaires et secondaires. En outre, un volet éducatif du programme de protection sociale vise à répondre aux différents **besoins éducationnels des groupes vulnérables**, que ce soit dans les secteurs de l'enseignement informel ou professionnel et technique.

Le **secteur de la sécurité** est un autre domaine où la Commission n'est pas impliquée. Le soutien à ce secteur émane essentiellement des États-Unis, avec des contributions moindres du Royaume-Uni, du Japon et de certains États membres de l'UE.

Pour assurer la **coordination avec les donateurs**, il existe un groupe consultatif sur la RAP et la gestion économique présidé par le président de l'IARCSC et qui se réunit tous les trimestres. Les principaux donateurs (Banque Mondiale, DFID, BAD, PNUD et CE) organisent des réunions régulières sur la RAP pour échanger leurs points de vue et coordonner leurs activités en la matière afin de maximiser leurs moyens et d'éviter les chevauchements.

Le pacte pour l'Afghanistan prévoit la création d'un conseil mixte (afghan et international) de coordination et de suivi. Ce conseil sera coprésidé par un haut-fonctionnaire afghan et par le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU. Il sera chargé de contrôler la mise en œuvre générale du pacte et d'assurer le maintien de la dynamique politique.

4. STRATÉGIE DE RÉPONSE DE LA CE (SECTEURS D'INTERVENTION)

4.1 Principes

Sur la base de l'analyse qui précède, la stratégie 2007-2013 doit s'efforcer de garantir les éléments suivants:

- un accent sectoriel plus prononcé et, le cas échéant, une concentration géographique des programmes d'aide;
- un soutien à la poursuite de l'amélioration de la capacité du gouvernement, notamment la capacité de collecte des impôts pour permettre la réduction de l'aide au budget ordinaire;
- un soutien au système juridique et aux stratégies de lutte contre la drogue;
- l'intégration effective des objectifs de lutte contre la drogue dans les efforts généraux de développement de la CE, en particulier dans ses programmes relatifs aux moyens d'existence dans les régions rurales et à l'État de droit.

S'agissant de l'harmonisation avec les autres donateurs, la Commission s'efforcera d'intégrer les principes de la **déclaration de Paris** dans ses programmes, tout en veillant à soutenir les secteurs où la CE apporte une valeur ajoutée évidente et où il y a une pénurie d'autres donateurs importants.

Les domaines proposés pour le programme touchent à toute une série de secteurs d'action essentiels relatifs à la lutte contre la drogue, à la réforme du secteur de la sécurité et à la mise en place de l'État de droit. Ce mélange d'interventions concorde bien avec les politiques poursuivies par le gouvernement, telles qu'elles sont exposées dans le pacte pour l'Afghanistan et l'i-ANDS. Cette

stratégie a également pour objet d'incorporer les recommandations de la **communication de la CE sur la prévention des conflits (2001)** en veillant à ce que ses principaux éléments, tels que l'intégration régionale, les processus électoraux et parlementaires, la réforme du secteur de la sécurité et l'administration de la justice, reçoivent l'importance qu'ils méritent dans les futurs programmes.

Pour ce qui est du lien entre le présent document de stratégie et le **contexte plus général de l'action publique dans la CE**, les politiques communautaires en matière de commerce et d'agriculture n'ont pas de d'impact significatif sur l'Afghanistan. Par contre, le pays bénéficie des concessions commerciales accordées aux pays les moins développés dans le cadre de l'initiative «Tout sauf les armes». Dans la sphère de la justice et des affaires intérieures, les politiques de lutte contre la drogue en Afghanistan ont clairement leur place dans la stratégie globale de lutte contre la drogue de l'UE; les activités prévues dans le présent DS sont pertinentes pour le travail entrepris au sein de l'Union en vue de réduire la demande. De même, en matière d'immigration, il existe un plan communautaire pour les retours en Afghanistan, qui facilite le flux des rapatriés afghans des pays européens vers l'Afghanistan.

Les principes directeurs de l'assistance communautaire seront d'utiliser les structures gouvernementales chaque fois que ce sera possible pour mettre les programmes en œuvre et d'apporter un soutien continu aux programmes nationaux existants, par exemple dans le secteur rural. Les priorités exposées dans le présent DS tiennent compte du programme de développement du gouvernement, tel qu'il est exposé dans les principaux documents directeurs, à savoir le pacte pour l'Afghanistan et la stratégie provisoire de développement national de l'Afghanistan (i-ANDS) (voir le point 2.1). De plus, un **dialogue** ininterrompu a eu lieu avec le gouvernement tout au long de 2005 pour veiller à ce que ces priorités concordent avec l'i-ANDS.

La stratégie de réponse est axée sur trois domaines de concentration et trois domaines hors concentration. Les activités de la CE dans ces domaines reposent à de nombreux égards sur le travail humanitaire effectué par la DG ECHO avec son programme d'aide aux personnes déracinées.

Domaines de concentration:

- développement rural;
- gouvernance;
- santé;

Domaines hors concentration:

- protection sociale;
- déminage;
- coopération régionale.

Pour ce qui est du financement, les dotations suivantes sont proposées pour la période du PIP 2007-2010:

<u>Domaine de concentration/hors concentration</u>	<u>2007-2010</u>
Développement rural	30 %

Gouvernance	40 %
Santé	20 %
Protection sociale	4-5 %
Déminage	4-5 %
Coopération régionale	1-2 %

4.2 Développement rural

La Commission devrait rester à la tête du programme relatif aux moyens d'existence ruraux. Par conséquent, une quantité importante de moyens seront accordés à des *programmes régionaux et locaux* en faveur du développement rural dans les provinces de l'est et du nord-est, ciblées notamment en raison de leur importance dans l'effort global de lutte contre la drogue. En 2004, ces deux régions ont cultivé quelque 55 000 hectares de pavot à opium, ce qui représentait environ 40 % de l'ensemble des cultures. Il s'agit également de régions où la CE soutient une série de programmes de développement rural et de gestion du bassin hydrographique depuis 2002 déjà. Pour compléter les programmes locaux et régionaux de développement rural, la Commission continuera également à investir dans des *programmes nationaux* spécifiques visant à façonner la politique dans des secteurs essentiels au développement futur du pays, comme l'irrigation, l'élevage et l'horticulture. En plus de développer la base économique rurale, l'objectif des programmes locaux, régionaux et nationaux sera de parvenir à proposer davantage de débouchés économiques aux agriculteurs dans le cadre du développement rural intégré. Cette approche devrait aborder toute une série de facteurs sociaux et relatifs à l'emploi, et non simplement se concentrer sur la question des cultures alternatives au pavot.

Objectifs régionaux et locaux

Ce programme sera axé sur les **provinces de l'est et du nord-est**, c'est-à-dire le Nangarhar, le Laghman, le Kunar, le Nuristan, le Badakshan, le Takhar, le Kunduz et le Baghlan et, si nécessaire pour atteindre l'objectif du programme, leurs provinces avoisinantes. Cette stratégie ne perdra néanmoins pas de vue les évolutions dans les autres régions du pays, par exemple les provinces méridionales, et pourrait appuyer les efforts de plusieurs donateurs dans ces régions, si cela est jugé nécessaire. En outre, la Commission continuera de réexaminer son aide aux équipes provinciales de reconstruction (PRT) et, s'il y a lieu, utilisera celles-ci comme instrument d'aide future en faveur des autres régions du pays. Un montant de 10 millions d'euros a été affecté aux PRT au cours de la période couverte par le DS précédent.

Si l'**accent est mis sur les régions**, c'est pour tenter d'augmenter l'impact dans les provinces où la CE dispose déjà de programmes de développement rural en cours. Par exemple, le Nangarhar, une province qui a toujours été l'un des plus grands producteurs d'opium (28 213 hectares en 2004), est une région sur laquelle l'activité communautaire s'est particulièrement concentrée, avec des programmes de développement rural se montant à 40 millions d'euros en 2003-2004. Le Badakhshan, dans le nord-est (19 037 hectares en 2004), est une autre région dans laquelle la CE s'est activement engagée, avec un programme de développement rural de 30 millions d'euros en 2003-2004.

Parmi les autres provinces des régions cibles figurent celles qui forment la «réserve alimentaire» du pays, à savoir Kunduz, Takhar et Baghlan. Il s'agit par tradition de provinces agricoles fertiles, qui produisent du riz, du blé, des melons et d'autres fruits et légumes. Cependant, la sécheresse de ces dernières années, associée à l'essor de l'économie de l'opium, a donné lieu à une tendance croissante à la culture du pavot, avec un pic en 2004. Bien que cette tendance ait décliné en 2005, il faut veiller à ce que le pavot ne s'ancre pas dans l'économie rurale, en particulier au vu du potentiel agricole de la région. Ici aussi, la CE est déjà fortement engagée dans ces provinces, grâce à son programme pour le bassin de la rivière Kunduz. L'objectif sera de s'inspirer de cette intervention pour l'étendre à un programme de développement rural plus vaste.

Les programmes menés dans ces provinces ainsi que dans d'autres provinces cibles dans l'est et le nord-est auront une portée plus vaste que le concept traditionnel de la recherche de moyens d'existence alternatifs, tel que la substitution des cultures. Les programmes de développement rural comporteront une série d'interventions destinées à lutter contre les conditions socio-économiques, juridiques et politiques susceptibles d'encourager les agriculteurs à cultiver du pavot. À ce propos, si nécessaire, les programmes qui existent au niveau national devront être utilisés pour concrétiser les programmes de développement régionaux et locaux.

Cet accent mis sur les niveaux régionaux et locaux concorde avec l'évolution du gouvernement afghan vers l'adoption de plans de développement reposant sur les provinces et les districts. L'objectif de la planification au niveau des districts et des provinces est de conférer aux autorités locales la responsabilité de l'identification et de la hiérarchisation des besoins en développement à court et à long terme des communautés. La CE a déjà participé à l'avancement de ce processus dans les provinces orientales, via son programme en faveur des moyens d'existence alternatifs. Les futurs programmes de développement rural de la CE dans l'est et le nord-est devraient se fonder sur cette approche, en **augmentant la capacité locale de planification au niveau des districts et des provinces**. Cela fera partie d'un programme global de renforcement des capacités au sein des bureaux locaux du ministère du développement rural et d'autres agences compétentes participant au processus de planification du développement. Des efforts seront consentis pour veiller à ce que tous les plans de développement intègrent des objectifs de lutte contre la drogue. En outre, des facteurs environnementaux seront pris en considération lors de l'élaboration de ces plans au niveau des provinces et des districts, en particulier, si possible, le renforcement des capacités des administrations locales à élaborer des **plans d'urgence pour répondre aux catastrophes naturelles** causées notamment par de mauvaises conditions météorologiques (*voir l'annexe 4 – Profil environnemental du pays*).

La coordination efficace des contributions des donateurs sera fondamentale pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans des districts et des provinces dans les régions ciblées. La mise au point de ces plans devrait faciliter ce processus, mais il faudra que tous les principaux acteurs soient impliqués, en particulier les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Banque mondiale et d'autres organisations clés, telles que le Réseau de développement Aga Khan (AKDN). Le Forum de développement du Badakhshan facilité par l'AKDN est un bel exemple de pareille coordination entre les donateurs.

Il sera crucial que les plans provinciaux coïncident avec les priorités et les objectifs exposés dans la stratégie nationale de développement. De plus, pour les **provinces cibles situées à la frontière avec le Pakistan**, il importera de garantir la complémentarité avec les plans de développement respectifs pour les provinces situées de l'autre côté de la frontière (*voir le point 4.5 – Programme de coopération régionale*).

Programmes nationaux

Le soutien continu au développement agricole durable à l'échelon national est essentiel pour créer des moyens d'existence alternatifs à long terme. Les nouvelles initiatives nationales doivent aller de l'avant et les activités au niveau régional doivent être cohérentes avec ces plans nationaux. C'est pourquoi, étant donné qu'elle complète l'accent géographique mis sur la région de l'est et du nord-est, l'assistance sera également axée sur quelques **programmes nationaux existants dans le domaine de l'agriculture**.

La Commission investit considérablement pour aider les autorités afghanes à réhabiliter et à développer les sous-secteurs ruraux essentiels (par exemple **l'horticulture et l'élevage, la production de semences et la gestion du bassin hydrographique**). Ces programmes nationaux jouent un rôle important pour soutenir les moyens d'existence alternatifs dans tout le pays en augmentant l'attrait relatif des activités non liées au pavot pour les agriculteurs. Au niveau national, de nouveaux programmes basés sur l'agriculture pourraient également être poursuivis; ainsi, le potentiel d'exportation de certains produits agricoles pourrait être renforcé, entre autres, en apportant un soutien technique à des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

Les **aspects environnementaux** continueront de faire partie intégrante de tous les programmes de développement rural de la Commission, par exemple avec l'instauration du reboisement en amont dans le cadre de la gestion du bassin hydrographique dans les provinces du nord-est. Il faut noter que, concernant le développement de moyens d'existence alternatifs, le remplacement du pavot par des cultures licites requiert souvent des intrants beaucoup plus importants en termes de terres, d'eau et de fertilisants, qui ont tous des répercussions sur l'environnement local. Pour ce qui est de la disponibilité de terres, l'actuel **programme national de déminage** reste une priorité pour le secteur rural et recevra un soutien communautaire accru à l'avenir (*voir le point 4.5 – Programme de lutte contre les mines*).

4.3 Gouvernance

Le **développement économique et politique de l'Afghanistan dépend du renforcement progressif d'un État opérationnel**, gouverné par des institutions responsables et démocratiques et capable de garantir la sécurité et l'État de droit sur l'ensemble du territoire national. Vu l'état rudimentaire de l'administration et des infrastructures qui la soutiennent, des efforts soutenus seront nécessaires pour contrer le danger que l'Afghanistan devienne un État en déliquescence, en raison de la faiblesse de ses moyens et de ses lacunes en matière de gouvernance, en particulier dans les provinces et les districts, et de la persistance de la culture du pavot, qui entraîne le risque que les intérêts liés à la drogue confisquent l'appareil étatique, ce qui pourrait avoir des implications plus vastes en termes de stabilité régionale.

C'est pourquoi il est essentiel de soutenir le gouvernement afghan dans ses efforts visant à **consolider l'État de droit, la bonne gouvernance et la démocratisation**. Sur la base des investissements substantiels déjà consentis dans le cadre de la stratégie 2003-2006, la CE axera son intervention sur deux priorités: l'État de droit, en particulier le secteur de la justice, et la réforme de l'administration publique.

Les **organisations de la société civile** seront ciblées si nécessaire dans la planification et la mise en œuvre de programmes spécifiques dans les domaines de la justice et de la gouvernance. De plus, bien que le présent DS ne prévoie pas de programme spécifique sur la société civile, les organisations de la société civile doivent être aidées par d'autres programmes sectoriels essentiels, en particulier dans

les secteurs de la santé et de la protection sociale, par exemple le lancement de campagnes d'information publique et de programmes de formation.

État de droit

La reconstruction du secteur de la justice est essentielle pour l'instauration de l'État de droit, qui est lui-même une condition sine qua non de la stabilité politique et du développement économique durable. L'efficacité du système judiciaire est indispensable à la réussite d'autres projets soutenus par la Commission, comme la mise en place de la police nationale afghane, la lutte contre les drogues illicites et le soutien au développement économique. La Commission reconnaît le lien étroit qui existe entre les progrès dans la reconstruction du système judiciaire dans son ensemble et le succès des efforts actuels de lutte contre la drogue. L'échec de l'un ou de l'autre compromettrait l'instauration de l'État de droit et, partant, la réussite de l'ensemble des efforts de renforcement de l'État.

La Commission soutiendra le renforcement des capacités, de l'efficacité et de l'intégrité du système judiciaire ainsi que les efforts de lutte contre la drogue, en suivant l'exemple du gouvernement et en étroite collaboration avec d'autres donateurs, en particulier les nations chefs de file dans ces domaines. Les synergies avec les autres interventions de la Commission seront recherchées sur une base tant thématique que régionale.

Pour ce qui est de la réforme plus vaste du secteur de la justice, la Commission appuiera les futurs efforts du gouvernement reposant sur son document stratégique intitulé «**Justice pour tous**». La mise en place d'un cadre de réforme institutionnelle dans le secteur de la justice, couvrant des aspects tels que le recrutement, la rémunération et le nombre de juges et de procureurs, sera essentiel à cet égard. La Commission se basera aussi sur les interventions précédentes, telles que le projet d'accès à la justice au niveau des districts, et complétera les activités d'autres donateurs, en particulier ceux de la nation chef de file de cette réforme. Les efforts seront axés sur le renforcement de la capacité des tribunaux, des procureurs et des avocats de la défense, de façon à garantir l'efficacité de l'administration de la justice et à respecter les droits de l'homme, surtout dans les provinces et les districts. L'interaction entre les systèmes de justice formels et informels sera prise en considération pour déterminer dans quelle mesure les deux systèmes peuvent se renforcer mutuellement.

Les futurs programmes de la Commission chercheront également à tirer profit de ses interventions précédentes, en particulier en faveur de la **police nationale afghane** et des stratégies de lutte contre la drogue du gouvernement, surtout la nouvelle **stratégie nationale de lutte contre la drogue (NDCS)**. Des projets spécifiques visant à mettre un terme à l'impunité pour les infractions relatives à la drogue seront soutenus chaque fois que ce sera possible, comme le lancement de la task-force sur la justice pénale dans les provinces. Tant la NDCS que cette task-force visent à consolider les structures institutionnelles locales chargées de lutter contre le commerce de la drogue; cette approche devra être appuyée par des programmes communautaires qui se concentreront de plus en plus sur le niveau provincial.

De surcroît, un soutien pourra être fourni au gouvernement et aux organisations de la société civile pour mener des initiatives liées à la justice transitionnelle. Ces initiatives s'inscriront dans le cadre de l'effort global visant à renforcer les capacités de l'Afghanistan dans le domaine de l'application de la loi, qui devra également comprendre le renforcement de la coopération entre les agences ainsi que la

coopération entre les forces de l'ordre, le ministère public et le pouvoir judiciaire sur la base d'une analyse commune des problèmes et de formations commune.

La contribution de la Commission aux fonds d'affectation spéciale dans le secteur de l'ordre public se poursuivra si besoin est. Les contributions communautaires antérieures au **Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public (LOTFA)** ont constitué une aide cruciale aux efforts d'application de la loi, en particulier pour la gestion de la nouvelle police nationale afghane.

Réforme de l'administration publique

Pour ce qui est de la réforme de l'administration publique et de la bonne gouvernance dans son ensemble, la Commission se basera sur ses efforts antérieurs et continuera d'aider le gouvernement afghan dans son objectif de créer une structure étatique reposant sur la participation démocratique, régie par des institutions responsables, jugée légitime par les citoyens et respectueuse de l'État de droit et des droits de l'homme.

Historiquement, les tentatives de créer une structure stable ont échoué en Afghanistan, à la suite de quoi les dirigeants du pays ont été contraints de compter soit sur l'aide financière et matérielle des puissances extérieures, soit sur la manipulation des structures de pouvoir internes. En raison de la personnalisation excessive du pouvoir et du fait qu'elles reposent sur des réseaux ethniques, les institutions sont restées faibles et se sont avérées incapables d'assurer la continuité de l'État en cas de changement de régime. La faiblesse de l'État s'est reflétée dans la tendance à une centralisation excessive, qui a compliqué davantage les relations entre le centre et les provinces.

Pour la plupart des citoyens afghans, l'administration locale est la seule forme de pouvoir avec laquelle ils entretiennent une relation. Si la participation démocratique est instaurée au niveau de l'État mais que les habitants ne perçoivent pas ou peu de changements de leurs conditions de vie, le fossé entre les attentes et la réalité se creusera, engendrant une perte de légitimité du gouvernement central. En revanche, une administration locale opérationnelle et responsable, capable de fournir des services de base, accroîtra la légitimité de la structure générale de l'État, en plus de contribuer aux objectifs de développement centraux.

Si la gouvernance n'est pas améliorée, en particulier au niveau local, il sera politiquement difficile non seulement d'augmenter les recettes dans les provinces, mais aussi de mobiliser le soutien populaire pour lutter contre la violence constante associée aux chefs de guerre locaux et à la culture de la drogue. De plus, si l'on ne parvient pas à hausser le niveau de la perception des impôts, estimé à 5 % du PIB, les autorités nationales et locales continueront d'être éclipsées par les chefs de guerre enrichis par le commerce de l'opium, avec le risque de déliquescence de l'État et le risque de conflits qui s'ensuit.

Par conséquent, la stratégie communautaire en faveur de la bonne gouvernance suivra une approche en deux volets. Tout d'abord, les interventions réalisées durant la période de référence appuieront la **démocratisation** et la **gouvernance locale** à travers une assistance aux processus démocratiques, comme les élections et la responsabilisation des communautés locales, en insistant tout particulièrement sur l'administration au niveau des provinces et des districts. Grâce à ses programmes, la CE encouragera le gouvernement afghan à poursuivre les réformes des administrations locales et, surtout, à respecter les principes de la participation démocratique et de la subsidiarité. Dans la mesure du possible, ces programmes de gouvernance devront être le complément géographique des autres activités communautaire dans les régions du nord-est et de l'est. La CE envisagera aussi de travailler au cœur de l'administration publique afin d'apporter un

soutien à un **régime de formation adéquat pour les jeunes fonctionnaires**, par exemple en soutenant la mise au point d'un programme de formation à l'administration publique au niveau universitaire.

Ensuite, la CE aidera le gouvernement afghan dans les efforts qu'il déploie en faveur d'une **gestion financière saine** et de la **responsabilité** dans le but de parvenir à la viabilité financière avant la fin de la période couverte par le document de stratégie. Elle continuera de soutenir des programmes destinés à stimuler la perception de l'impôt, via une assistance dans le domaine des **douanes** et, de plus en plus, dans le domaine de la **fiscalité intérieure**, et à améliorer la responsabilité et la transparence des flux de financements publics, grâce à une assistance technique et au renforcement des capacités des institutions compétentes, comme le nouveau Parlement et la **commission de lutte contre la corruption**. La CE fournira aussi, le cas échéant, une aide pour renforcer la capacité du gouvernement à élaborer une politique commerciale et à la mettre en œuvre. Cet aspect revêt une importance particulière pour le processus d'adhésion de l'Afghanistan à l'OMC. L'assistance communautaire dans le domaine des douanes visera également à faciliter les échanges, tout en garantissant la sécurité de la «chaîne de l'offre» – c'est-à-dire la sécurité des marchandises en transit, des exportations et des importations (voir le point 4.5; les aspects relatifs au commerce transfrontalier seront aussi abordés dans le programme de coopération régionale).

La CE admet que la concrétisation des objectifs déclarés, l'amélioration des structures des administrations locales et la création de systèmes de perception des impôts requièrent un investissement soutenu dans des systèmes d'information, tels que les registres civils et cadastraux et les statistiques. De plus, ces processus devraient aider l'État à rétablir le lien avec les citoyens, à protéger leurs droits et à assurer le respect de leurs obligations en y associant des bénéfices économiques.

Il est évident qu'à moyen terme, un soutien continu au budget ordinaire de l'État sera nécessaire, éventuellement au moyen des **fonds fiduciaires multidonateurs** existants. Le soutien en faveur de ces fonds se poursuivra donc au cours de la période couverte par le nouveau DS tout en continuant à renforcer la capacité des autorités afghanes à améliorer la collecte des impôts et, par là-même, la viabilité budgétaire. Le soutien passé apporté par la CE au fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) a été essentiel tant pour le paiement des salaires des fonctionnaires que pour le financement des projets de reconstruction locaux, par exemple via le programme national de solidarité. Le soutien en faveur du ARTF et du NSP devrait se poursuivre pendant la période couverte par le nouveau DS.

4.4 Santé

La CE soutiendra le gouvernement afghan dans ses efforts pour atteindre **quatre des objectifs de développement pour le millénaire dans le domaine de la santé**, dont la réduction de la mortalité maternelle et infantile sont les plus importants. Il est possible de les atteindre en améliorant les services de soins de santé essentiels et en renforçant les capacités institutionnelles du secteur sanitaire aux niveaux national, régional et local.

La santé est un **secteur où l'expérience communautaire présente un avantage comparatif en Afghanistan**. Pour le moment, peu de donateurs soutiennent ce secteur. La CE a aidé avec succès le gouvernement afghan à appliquer un **programme de soins de santé primaires (BPHS)** dans dix provinces et maintiendra son soutien à la fourniture de soins de santé de base dans le pays. À l'heure actuelle, l'assistance communautaire dans ce domaine couvre quelque 20 % du territoire. La Banque

mondiale et les États-Unis couvrent une superficie semblable. Cependant, 25 % de la population afghane n'a toujours pas accès à des soins de santé de base. Le programme BPHS doit donc étendre sa couverture. L'objectif sera d'aider le gouvernement à atteindre une couverture de 90 % des services de soins de santé primaires avant fin 2010, comme le prévoit l'i-ANDS.

Une importance croissante sera également accordée, dans le programme concernant la santé, à la prévention et à la lutte contre les principales maladies transmissibles telles que le HIV/SIDA, le paludisme et la tuberculose. Dans le même esprit, une aide complémentaire pourrait être fournie par le programme d'assistance horizontal intitulé "Investir dans les ressources humaines" (voir point 4.8).

La CE se concentrera également de plus en plus sur le **développement des ressources humaines**, en particulier en ce qui concerne le recrutement, la formation et le taux d'activité des femmes dans le secteur de la santé. Elle se concentrera aussi sur les femmes en tant qu'utilisatrices actives et bien informées du système de santé. Un accent spécifique sera mis sur la santé génésique.

Le dialogue sur les mesures à prendre et les études menées dans différents domaines du secteur de la santé devraient contribuer à fournir un soutien complet et bien coordonné au secteur, qui devrait de plus en plus évoluer vers une approche sectorielle de la santé. Si possible, les programmes communautaires s'efforceront d'utiliser les ONG et d'autres organisations de la société civile pour promouvoir la **sensibilisation aux initiatives en matière de santé publique** au niveau des provinces et des districts.

4.5 Domaines hors concentration

Protection sociale

La CE a apporté un **soutien** à petite échelle mais néanmoins important **aux groupes vulnérables** ces dernières années. En Afghanistan, les filets traditionnels de sécurité sociale n'existent pas et les nombreuses traditions socioculturelles n'offrent aucune protection aux pauvres, en particulier dans les régions urbaines. Il en résulte une marginalisation sans cesse croissante de certains groupes vulnérables.

Les enfants des rues comptent parmi les groupes les plus visibles. Ce problème n'est pas symptomatique des familles qui abandonnent leurs enfants. Au contraire, de nombreuses familles ne parviennent pas à survivre sans la contribution économique de leurs enfants. Vu le développement alarmant de la production de drogue, les enfants sont également utilisés comme dealers et nombre d'entre eux développent une dépendance à la drogue. Par conséquent, l'aide communautaire à ce groupe spécifique est essentielle pour empêcher que la «culture de la rue» atteigne des niveaux ingérables.

En raison du délabrement des services et de la décomposition des familles, en particulier dans les centres urbains, la CE continuera de soutenir les groupes vulnérables, comme les enfants des rues et les orphelins, les femmes abandonnées, les handicapés, les drogués et les réfugiés.

L'assistance communautaire: i) répondra aux besoins immédiats des groupes vulnérables déjà identifiés et ii) aidera le gouvernement à acquérir les capacités institutionnelles lui permettant de mieux identifier et d'intégrer les besoins de ces groupes dans les différentes politiques et les différents programmes nationaux concernés.

Pour ce qui est des besoins immédiats, l'assistance mettra particulièrement l'accent sur les besoins éducatifs de certaines catégories vulnérables, par exemple en soutenant l'organisation de **l'enseignement informel ou technique et professionnel**, ou de formations à d'autres compétences utiles à la vie courante.

Au niveau de l'action publique, les besoins des groupes vulnérables devraient être de plus en plus intégrés dans les politiques nationales actuelles et futures. Le soutien communautaire visera à faire progresser ce processus, en collaboration avec les ministères, surtout le ministère de l'emploi et des affaires sociales. Plusieurs organisations de la société civile devraient participer à la planification et à la mise en œuvre de ces programmes.

Déminage

Les mines terrestres antipersonnel, les débris de guerre explosifs et le trafic et la prolifération d'armes légères et de petit calibre (ALPC) illégales contribuent à la mauvaise situation sécuritaire en Afghanistan et compliquent les efforts de développement. Le déminage et la lutte contre le trafic et la prolifération des ALPC illicites doivent faire partie d'une approche cohérente des questions sécuritaires et de développement dans le pays. Les deux autres programmes «hors concentration» du présent DS sont axés sur des aspects de ces problèmes en Afghanistan et dans les régions avoisinantes.

L'Afghanistan demeure le pays le plus miné au monde: selon les estimations, quelque 780 kilomètres carrés du pays seraient minés et 500 km² contaminés par des débris explosifs des guerres récentes. C'est la population locale qui en paie le prix. Pour la période 2003-2004, le Centre de déminage de l'ONU (UNMAC) a signalé que 1 865 personnes avaient été tuées ou gravement blessées par des mines ou des débris explosifs. Près de la moitié de ces victimes avaient moins de 18 ans.

Le gouvernement et l'UNMAC disposent d'un ensemble concret de politiques pour résoudre le problème et achever le processus de déminage au cours des dix prochaines années. L'enquête sur l'impact des mines terrestres a permis d'identifier des régions à déminer en priorité. Une grande partie des terrains minés se trouvent dans des régions importantes pour le **développement économique** et/ou le **retour** des réfugiés et des populations déplacées. En outre, il est essentiel que les régions rurales soient déminées afin d'endiguer l'**exode rural de la population**, qui se poursuit sans relâche depuis la fin de la guerre.

Le programme de déminage du gouvernement et de l'UNMAC a donné de bons résultats jusqu'à présent. La CE est un de ses principaux donateurs depuis 2002. Le nouveau plan sur dix ans prévoit un cadre géographique et politique clair pour les interventions des donateurs internationaux et la CE continuera d'apporter son soutien à ce cadre afin de permettre le déminage complet au cours de la prochaine décennie.

Coopération régionale

La coopération avec les voisins de l'Afghanistan sera vitale afin d'atteindre les objectifs de développement et de renforcement de l'État, que la CE soutient. Un des principaux exemples du besoin de coopération régionale est le domaine de la lutte contre la drogue. La coopération économique régionale sera également un élément clé du développement économique global. Par exemple, la CE pourrait soutenir une coopération plus étroite dans les domaines du commerce de

transit, des infrastructures économiques régionales, des migrations, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.

S'agissant de l'aspect géographique, **la CE cherchera en particulier à façonner et à stimuler la coopération économique et sociale entre le Pakistan et l'Afghanistan**, avec pour objectif le couloir oriental partant de Kaboul, passant par Jalalabad et allant jusqu'à Torkham et la province frontalière du nord-ouest (NWFP) au Pakistan. Cette région connaît aujourd'hui une forte croissance économique – elle représente près d'un milliard de dollars pour l'activité transfrontalière et présente un gros potentiel pour la coopération régionale. Elle connaît aussi de gros problèmes de criminalité transfrontalière, notamment le commerce de la drogue. La CE fournira une aide significative à cette région, tant dans le cadre du présent DS que de celui destiné au Pakistan pour la même période. La focalisation croissante sur les régions de l'est et du nord-est de l'Afghanistan se double d'une **focalisation similaire sur les provinces occidentales dans le DS 2007-2013 pour le Pakistan**, qui inclut d'importants programmes d'assistance régionale dans la province frontalière du nord-ouest du pays.

Dans la mesure du possible, les programmes transfrontaliers de la CE se concentreront sur la **frontière septentrionale**, où on enregistre un niveau élevé de trafic illégal, y compris de drogue et d'ALPC vers le Tadjikistan et les pays voisins du nord. La coopération transfrontalière doit compléter la **stratégie régionale pour l'Asie centrale 2007-2013 de la CE**, qui est également axée sur les aspects transfrontaliers avec l'Afghanistan.

4.6 Questions transversales

Les droits de l'homme, l'égalité hommes-femmes et l'environnement sont des enjeux de premier ordre qui affectent une vaste gamme de domaines politiques. Ceux-ci seront intégrés à tous les domaines de concentration et hors concentration, le cas échéant.

L'égalité hommes-femmes fera partie intégrante de la planification du programme dans les trois domaines prioritaires. Dans le programme de développement rural, la recherche de nouveaux moyens d'existence figure parmi les objectifs clés. Il faudra tenir compte du fait qu'une partie de la main-d'œuvre qui récolte le pavot à opium se compose de femmes extérieures aux exploitations, qui migrent souvent vers d'autres régions en fonction des saisons. Par conséquent, tous les programmes ayant trait aux moyens d'existence alternatifs et au développement rural devront tenir compte de cette structure de l'emploi. Dans le programme relatif aux soins de santé, l'égalité hommes-femmes a constitué un élément important du programme précédent sur les soins de santé primaires. Cela restera le cas dans les programmes sur l'assistance aux soins de santé secondaires et la protection sociale.

Au niveau de l'administration publique, la représentation accrue des femmes à tous les échelons de l'administration sera un enjeu important, peut-être avec un accent sur les régions visées dans le programme de développement rural. Les programmes viseront donc à promouvoir la participation effective des femmes à la prise de décision au niveau local chaque fois que ce sera possible. À ce propos, l'actuel déséquilibre hommes-femmes quant à l'accès à **l'éducation et à la formation** sera abordé autant que possible, pour garantir que les femmes bénéficient des programmes de formation au sein des ministères et des services publics, et, sur le plan local, du programme de protection sociale.

L'environnement sera un objectif au niveau tant des projets que de l'action publique. Dans le programme de développement rural, les facteurs environnementaux régionaux devront être pris en considération dans les projets agricoles et de gestion des eaux, de même que lors de l'élaboration des

plans des provinces et des districts. Parallèlement, au niveau politique, dans le cadre du programme de réforme de l'administration publique, une assistance sera fournie aux ministères centraux afin de résoudre le problème de la capacité à élaborer et à mettre en œuvre de nouvelles lois et politiques gouvernementales, y compris dans le secteur de l'environnement.

Le DS met aussi l'accent sur les **droits de l'homme** à une série de niveaux de ses programmes sectoriels. Les droits des différents groupes vulnérables sont abordés dans le programme de protection sociale, tandis que, plus globalement, l'accès à la justice, l'emploi et la sécurité sont des concepts fondamentaux qui sous-tendent tous les programmes sectoriels dans les domaines du développement régional, de l'État de droit et de la santé.

Enfin, vu son importance unique dans le contexte de l'Afghanistan, la question de la **lutte contre la drogue** est intégrée à l'ensemble de cette stratégie d'assistance étant donné qu'elle affecte tout l'effort de reconstruction et de stabilisation du pays. La CE continuera de soutenir la création de moyens d'existence alternatifs durables, via son programme de développement rural. En outre, l'aide communautaire à l'application de la loi et à la justice devra renforcer la capacité des autorités à exercer une action effective dans le domaine de la lutte contre la drogue.

4.7 Mécanisme de mise en œuvre

Les programmes seront mis en œuvre via des mécanismes donnant le plus de pouvoirs possible au gouvernement élu démocratiquement. Les approches sectorielles (par exemple le secteur de la santé et le développement rural) et le soutien budgétaire seront explorés.

La capacité administrative du gouvernement ne permet pas de recourir largement à de tels mécanismes de mise en œuvre décentralisée pour le moment. Cependant, on s'attend à ce que la capacité du gouvernement s'améliore au cours de la période couverte par le DS. À mesure que cette capacité augmentera, les mécanismes de mise en œuvre décentralisée seront progressivement introduits. La Commission aidera le gouvernement dans ses efforts visant à développer les capacités nécessaires via le soutien à la réforme de l'administration publique (*voir le point 4.3*).

Conformément à l'annexe du pacte pour l'Afghanistan sur l'efficacité de l'aide, les principes de la déclaration de Paris de mars 2005 sur la coordination des donateurs seront appliqués lors de la mise en œuvre du présent DS.

4.8 Programmes régionaux et thématiques

Dans le contexte de la coopération avec l'Afghanistan, outre les interventions prévues dans le présent document de stratégie, la Commission pourrait mener des actions dans le cadre des programmes thématiques suivants:

- **sécurité alimentaire:** les activités menées dans le cadre de ce programme ont fait, et continueront de faire, partie intégrante de l'aide communautaire. Vu le risque de problèmes futurs en matière de sécurité alimentaire en Afghanistan – causés par la sécheresse, les conflits ou d'autres crises –, il est impératif de débloquer des fonds pour éviter ou atténuer les pénuries de nourriture. Ce programme complétera directement celui axé sur les moyens d'existence ruraux, qui constitue un secteur prioritaire du DS;
- **démocratie et droits de l'homme:** les activités menées dans le cadre de ce programme complèteront les programmes axés sur l'État de droit et la justice. Ce programme pourrait également permettre de soutenir les futures activités électorales, le cas échéant;

- **immigration et asile:** ce programme pourrait compléter les actions déployées dans le cadre du programme de coopération régionale, en particulier pour aider l’Afghanistan et les pays voisins à assurer une meilleure gestion des flux migratoires, que ce soit en facilitant la nécessaire migration de la main-d’œuvre au sein de la région ou en luttant contre d’autres formes d’immigration clandestine. L’accent devra être mis sur l’encouragement du lien entre immigration et développement;
- **investissement dans les ressources humaines:** ce programme pourra être utilisé pour compléter des interventions dans le cadre du programme sur les soins de santé primaires du DS, notamment pour lutter contre les principales maladies transmissibles telles que le VIH/SIDA. Il pourra aussi être utilisé pour étendre les volets du DS relatifs à l’enseignement professionnel et supérieur, mis en évidence par exemple dans le programme de protection sociale.

Ces activités thématiques complètent les objectifs stratégiques poursuivis par la Commission dans le cadre du DS et font partie du dialogue sur les mesures à prendre en cours avec le gouvernement afghan. Le programme aide de la CE en Afghanistan pourra également inclure un soutien dans le cadre du nouvel **instrument de stabilité**.

Dans le cas du **programme de sécurité alimentaire**, la Commission a déjà octroyé une aide substantielle à l’Afghanistan pendant la période couverte par le dernier DS, avec un total de 110 millions d’euros en faveur de la sécurité alimentaire jusqu’en 2006. La poursuite de ce programme réaffirme l’engagement de la CE envers l’élément central des **objectifs du millénaire pour le développement** – à savoir la réduction de la pauvreté et de la faim. De plus, la sécurité alimentaire est l’un des domaines de concentration de la **déclaration sur la politique de développement** de l’Union européenne et l’aide accordée dans le cadre de ce programme thématique continuera de servir d’instrument clé pour la mise en œuvre de la politique communautaire dans ce domaine.

Il faut noter que le financement de ces activités thématiques viendra s’ajouter aux moyens financiers fournis dans le cadre du PIP pour l’Afghanistan.

Les activités menées dans le domaine de l’enseignement supérieur seront financées dans le cadre de la programmation régionale pour l’Asie.

EU AND EC COOPERATION OBJECTIVES

1. The EC Treaty Objectives for External Cooperation

The European Commission's development programme in Afghanistan is grounded in the objectives set out in Article 177 of the Treaty of the European Union,⁴ which sets out the following broad objectives for development cooperation:

- The sustainable economic and social development of the developing countries, and more particularly the most disadvantaged among them.
- The smooth and gradual integration of the developing countries into the world economy.
- The campaign against poverty in the developing countries.

This is tied to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law, and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms. The Treaty also calls for coordination and consultation between the Community and the Member States on their aid programmes.

2. Objectives of the EU as laid down in other applicable documents

The 2001 Communication *Europe and Asia* (Commission Communication COM(2001)469 "[Europe and Asia: A Strategic Framework for enhanced partnerships](#)") further defines the framework, setting out the following 6 objectives: (i) contribute to peace and security in the region and globally, through a broadening of our engagement with the region; (ii) further strengthen our mutual trade and investment flows with the region; (iii) promote the development of the less prosperous countries of the region, addressing the root causes of poverty; (iv) contribute to the protection of human rights and to the spreading of democracy, good governance and the rule of law; (v) build global partnerships and alliances with Asian countries, in appropriate international fora, to help address both the challenges and the opportunities offered by globalisation and to strengthen our joint efforts on global environmental and security issues; (vi) and help strengthen the awareness of Europe in Asia (and vice versa).

3. Speeding up Progress towards the Millennium Development Goals

In its 12 April 2005 Communication on Speeding up Progress towards the Millennium Development Goals,⁵ the Commission takes stock of the EU's contribution to development and identifies the necessary measures to accelerate achievement of the MDGs. The Commission's aims at: (a) setting new intermediate targets for growth in official aid budget by 2010 for both EU and Member States, ultimately achieving the 0.7% target of gross national income (GNI) by 2015; (b) speeding up

⁴ <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc05.htm> .

⁵ COM 2005/0132 final.

reforms to improve aid quality; (c) re-evaluating EU's influence on the conditions for development; and (d) ensuring Africa's primacy as the beneficiary of these approaches with a re-renewed impetus of partnership between the two continents. The proposals on Development Financing and Policy Coherence are set out in detail in two other communications. Together, these contribute to the three pillars of sustainable development (economic, social and environmental).

4. Financing for Development and Aid Effectiveness

In its 12 April 2005 Communication on Financing for Development and Aid Effectiveness,⁶ the Commission outlines means of achieving interim targets of increased ODA volumes by 2010 and moving towards the UN target of 0.7% GNI by 2015. It suggests new aid modalities and innovative finance sources, and includes proposals on addressing the remaining post-HIPC debt problem of low income countries. It suggests redefining EU commitment regarding GPG. The main challenge for coordination and harmonisation is the credible implementation of the EU framework and results of the High Level Forum on aid effectiveness and complementarity in aid delivery. Commitment to reforming the international finance system must be strengthened.

5. EU Policy Coherence for Development

In its 12 April 2005 Communication on Policy Coherence for Development,⁷ the Commission defined coherence commitments in the overall framework of the EU sustainable development strategy and identified the following priority areas with high potential for attaining synergies with development policy objectives: trade; environment; security; agriculture and fisheries; social dimension of globalisation, employment and decent work; migration; research and innovation; information society; transport and energy. These commitments were endorsed by the Council (GAERC) on 24 May 2005. The Communication further calls for non-development policies to respect development policy objectives and for development cooperation to also contribute, where possible, to reaching the objectives of other EU policies.

6. The 'European Consensus' on EU Development Policy

At its meeting on 22 November 2005, the General Affairs and External Relations Council adopted the EU Development Policy Statement, also known as "the European Consensus",⁸ endorsed by the European Parliament on 15 December, superseding the development commitments of the Joint Declaration of the Council and European Commission from November 2000. The "European Consensus on Development" provides, for the first time, a common vision that guides the action of the EU, both at its Member States and Community levels, in development cooperation. The Statement identifies the eradication of poverty in the context of sustainable development, including pursuit of the MDGs, as the primary and overarching objective of EU development cooperation. The Statement also emphasises that EU partnership and dialogue with third countries will promote common values of respect for human rights, fundamental freedoms, peace, democracy, good governance, gender equality, the rule of law, solidarity and justice and the EU's commitment to effective multilateralism.

⁶ COM 2005/0133 final.

⁷ COM2005/0134 final.

⁸ Joint Statement on European Union Development Policy 'the European Consensus', Council of the European Union, 14820/05.

The priorities of the 'European Consensus' are supported by a number of subject-specific communications, including the 2001 Communication on the Programme of Action for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation, the 2002 Communication 'Trade and development: assisting developing countries to benefit from trade', the 2003 Communication on Governance and Development and the Sixth Environmental Action Plan (Com (2001) 31, the Communication on "Fighting Rural Poverty" (COM 2002, 429) and the EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries (COM (2004) 686).

7. UN Summit conclusions 2005

The importance of strengthening the social dimension of globalisation and of promoting productive employment and decent work opportunities was highlighted in §47 of the **UN Summit conclusions of September 2005** regarding human and social development. UN member states committed themselves in particular to "*strongly support fair globalisation and resolve to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of our national and international policies as well as our national development strategies, including poverty reduction strategies, as part of our efforts to achieve the MDGs.*"

COUNTRY FACT FILE: AFGHANISTAN

1. Introductory statement

Afghanistan is one of the least advanced economies in the world and appears close to the bottom of human development statistics. The country is recovering slowly from 23 years of war and its new political institutions will need time to take root. The Government is trying to extend its writ to all areas of the country, but the security situation remains volatile and government authority in some provinces is very weak, notably in the south. The population is estimated to be around 29 million, approximately 20% of whom live in cities. Official trade figures make the EU the 2nd trading partner of Afghanistan after Pakistan, but most cross-border trade remains informal and unaccounted for.

Afghanistan and the international community agreed in November 2001 at the Bonn conference on a process to establish a democratic political system in Afghanistan. The parliamentary and provincial elections in September 2005 were the last steps in this process. In January 2006, at the London Conference, the Government of Afghanistan and its international partners endorsed a new basis for their cooperation, the 'Kabul Compact', outlining the next steps in their cooperation towards economic development and political stabilisation in the country. The Government of Afghanistan also presented its interim Afghanistan National Development Strategy (i-ANDS) which provides a detailed framework for development activities over the next five years.

Since the fall of the Taliban at the end of 2001, the country has been attracting massive development aid from all major donors. On the basis of pledges made at the Tokyo conference, Afghanistan was expected to receive a yearly USD 1 billion of aid over the 2002-2006 period. The EU pledged over 45% of the total amount (USD 2.3 billion, including USD 1 billion from the European Commission). At the Berlin Conference in the spring of 2004, the international community pledged a total of USD 8.3 billion over the next three years, which represented a significant increase over the Tokyo pledges. The London Conference in January 2006 recorded some USD 10.5 billion in pledges from international donors for the new phase of Afghanistan's development.

2. Current issues between EU and Afghanistan

There are no unresolved disputes between the EU and Afghanistan. EU key concerns are:

- as its over-arching objective, supporting the implementation of the Kabul Compact and i-ANDS as part of the ongoing transition process towards a stable and developing Afghanistan ;
- ensuring respect of basic human rights, particularly women's;
- controlling poppy production and reducing heroin exports to the EU;
- ensuring steady repatriation of refugees living in the EU .

3. Basic data

Population	c. 29 million
GDP/capita (IMF, 2005)	USD 253 per capita
EU exports to Afg. (2004) ⁹	€300 million
EU imports from Afg. (2004)	€200 million
EC dev assistance (2005)	€192.8 million
EC humanitarian aid (2004)	€35 million
EU dev assistance (2002-05)	€800 million
Illiteracy rate (UNDP, 2003)	86% female/57% male
Life expectancy (UNDP, 2002)	44.5 years
Proportion of the population living on less than USD 2 per day	70% (UNDP, 2001)
Human Development Index (UNDP 2002)	n/a

4. Indicators related to the Millennium Declaration

Indicators ¹⁰	
1. Proportion of population below USD 1 per day	n/a
2. Prevalence of underweight children (under-five years of age) (2002)	41%
3. Under-five mortality rate per 1000 children (2003)	230
4. Net enrolment ratio in primary education (2003)	54%
5. Primary Completion Rate	n/a
6. Ratio boys to girls in primary, secondary and tertiary education (2003)	0.6, 0.33, 0.21
7. Proportion of births attended by skilled health personnel (2002)	14.3%
8. Proportion of 1 year old children immunised against measles (2003)	75%
9. HIV prevalence among 15-24 year old pregnant women	n/a
10. Population with sustainable access to an improved water source (2003)	23%

The status of the country as to the likely achievement of the Millennium Development Goals at a glance

In October 2006, *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific UNESCAP*, the *United Nations Development Programme UNDP* and the *Asian Development Bank ADP* have issued a report “Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2006”. This report is the latest update on the progress towards MDGs in Asia and the Pacific. It highlights the region's achievements and exposes issues on which much work remains to be done. The report looks in a more holistic way at overall country progress by assessing absolute MDG indicators in addition to MDG targets.

The report classifies the progress made by each country into 4 categories

⁹ Source: DG TRADE data base.

¹⁰ Source: UNDP Afghanistan's Millennium Development Goals Report 2005.

- *Early achiever* — Has already met the target
- ▲ *On track* — Expected to hit the target by 2015
- *Off track – Slow* — Expected to hit the target, but after 2015
- ▼ *Off track – Regressing* — Slipping backwards, or stagnating

Goal	1	2	3	4	6	7
	\$1/day poverty Underweight children	Primary enrolment Reaching grade 5 Primary completion rate	Gender primary Gender secondary Gender tertiary	Under-5 mortality Infant mortality	HIV prevalence TBC prevalence TBC death rate	Forest cover Protected area CO ₂ emissions ODP CFC consumption Water urban Water rural Sanitation urban Sanitation rural
Afghanistan	▲		■ ▼ ▼	■ ■	▲ ● ● ●	▼ ▲ ● ● ● ● ▲ ● ▲

5. Political situation

The Islamic Republic of Afghanistan was established by the Constitutional Loya Jirga in December 2003. It followed the Afghan Transitional Authority, which had been established after the fall of the Taliban. In October 2004 President Karzai was elected president of the IRA.

Significant challenges remain for the Afghan government. The emerging political system has gained a relatively high degree of legitimacy among the Afghan electorate, but still needs time to take firm root.

The security situation remains tenuous. Threats from insurgents or warlords, who want to overthrow or control the government, are still very present in parts of the country. But emerging new threats related to the narcotics economy and organised crime are also increasingly hindering the reconstruction and stabilisation process.

6. Economic situation

Economic recovery is at its initial stage. The vast majority of Afghans are surviving on subsistence agriculture and informal trade. The country's private sector is still unable to attract significant foreign direct investment, owing to a volatile security and still fragile economic institutional framework.

Afghanistan is entitled to benefit from the EU's "Everything but Arms" initiative which gives least developed countries duty and quota free access to the EU market for all products except arms. However, Afghanistan has so far not taken much advantage of this trade opportunity. Reasons could be simply a lack of goods that are of interest to the EU market and, in sectors where such goods are

available, difficulty meeting safety requirements and other technical standards applied in the EU market.

	Country	Region		Country	Region
Growth of GDP (2005) %	8,0%	3,7	Exports/GDP %	N/A	39,6
Investment/GDP (2005) %	38,8%	20,3	Imports/GDP %	N/A	41,0
Gen. Gov. Exp/GDP %	N/A	15	Foreign Direct Investment USD million	N/A	637
Gen. Gov. surplus/deficit ./GDP %	+/- 0%	-7,8	Rate of Inflation (2005) %	16,3	3,6
Gen. Gov. Expenditure on Social Sectors/GDP %	N/A	6,6	Rate of unemployment %	N/A	7,1
Total Debt service/GDP	+/- 0%	18,4	% of population living on less than 2 \$ day (2001)	70	34,9

Regional averages have been calculated on the availability of data (i.e. different numbers of countries have been used to calculate 2001 figures). FDI average excludes China. Source of information on Afghanistan: IMF 2005.

7. Relations with the EU: legal framework, statements, policies and agreements

The EU had no diplomatic relations with the former Taliban regime. Humanitarian aid and support to refugees and uprooted people were provided from Peshawar (Pakistan) where the EC had a cooperation office.

Diplomatic relations started with the fall of the Taliban in December 2001 and most Member States re-opened their embassies and representation offices during Spring 2002. In November 2005 Afghanistan and the EU signed a Joint Declaration in which they agreed on principles for future common activities and established an informal framework for future cooperation, including annual meetings at ministerial level.

Policy statements

The EU's policy towards Afghanistan is part of its wider commitment against terrorism (General Affairs and External Relations Council conclusions of 8-9, 17, 29-30 Oct 2001). It was spelled out in the conclusions of the Laeken European Council (15-16 Dec 2001) and further detailed during several GAERC meetings in 2001 (19-20 Nov and 10 Dec), 2002 (28 Jan, 15 Apr, 22 Jul and 10 Dec) and 2004 (13 December) and 2005 (12 December).

The Council also appointed Klaus-Peter Klaiber as EU Special Representative for Afghanistan from January to June 2002 (GAERC conclusions 10 Dec 01). He was replaced by Francesc Vendrell in July 2002 (GAERC 17 June 2002), who holds this post still in 2006.

Specific policy decisions

There are as yet no sectoral agreements (trade, fisheries, justice and home affairs, research, etc.) between the EU and Afghanistan.

The 28-29 Nov 2002 Home Affairs Council approved a Return Plan for Afghanistan (ref. 14654/02, MIGR 124, RELEX 148).

Development

Minister of Finance Ashraf Ghani and Commissioner Patten signed a Memorandum of Understanding on the National Indicative Programme 2003-04 in Brussels on 17 March 2003.

8. Member States and EC cooperation with Afghanistan

EU Member States have been instrumental in stabilising the security situation. The overwhelming majority of the 5,000 troops of the International Security Assistance Force (ISAF) stationed in Kabul are soldiers from Member States and applicant countries, particularly Germany, Italy, the Netherlands, Turkey and France. European countries have provided the command for ISAF most of the time (in chronological order UK, Turkey, Germany, the Netherlands and Italy). France and the UK have also been involved in the training of the new Afghan National Army (ANA) together with the United States.

Germany, the UK and Italy have all taken a high profile in the reconstruction exercise, especially as lead nations on respectively police reform, drug control and judicial reform. The Netherlands was also one of the largest donors in 2002 and remains one of the largest donors to the Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF) together with the UK.

Of the Tokyo total, €1 billion was provisionally pledged by the European Commission over five years – averaging some €200 million per year. In 2002, the European Commission exceeded its Tokyo pledge, providing €280 million to help Afghanistan meet its reconstruction and humanitarian needs. In the years since 2002, the EC continued to commit funding of about €200 million per year and is on track for realising its original €1 billion pledge by the end of 2006.

Development cooperation between the EC and Afghanistan is guided by the Country Strategy Paper for the period 2002-2006, approved by the Commission in December 2002. The Country Strategy Paper reflects the priorities identified in the National Development Framework and the October 2002 Development Budget, as well as focusing on those sectors where the European Commission has expertise.

Since the end of 2002, cooperation between Afghanistan and donor countries has taken place within a Consultative Group (CG) framework. The structure is broken down into 14 consultative groups, 3 working groups and 5 advisory groups. The EC acts as co-chair in 3 CGs: public sector reform, health, rural livelihoods and social protection.

9. Other major international players in Afghanistan

The US is by far the main foreign actor in Afghanistan. US military operations were instrumental in ousting the Taliban and the influence of the Department of State and of the US military remains considerable. The US remains very involved:

- militarily, with an estimated 16,000 men on the ground and a project to deploy civil-military Provincial Reconstruction Teams throughout the country;
- politically, as main outside backing for President Karzai and driving force behind the training of the new Afghan national army;
- financially as the largest international donor;

Russia, Iran and Pakistan remain active in the country, diplomatically and economically.

The UN also plays a prominent role in the reconstruction of the country, through its various development agencies, as well as having the primary role in oversight of the ‘Afghanistan Compact’.

OVERVIEW OF PAST EC COOPERATION

Total EC grants to Afghanistan 1998–2005

	1998-1999	2000-2001	2002	2003	2004	2005
AUP	39.87	42.10	24.00			17.15
ALA			127.50	209	183	166.14
Landmines		2.20		2.00		
Asia Wide Progr.				0.67		0.49
RRM		4.32	6.91			
Food Security			31.53	30.26	23.00	15.00
JLS			3.88	7.00		
ECHO	n/a	n/a	73.00	45.00	35.00	20.00
Total			266.82	293.93	241.00	218.78

Country Environmental Profile

Afghanistan is a landlocked country bordered by Iran to the west, Turkmenistan, Uzbekistan, Tajikistan and China to the north and northeast, and by Pakistan to the east and south. Afghanistan's size roughly equals France plus the Benelux countries.

Two thirds of Afghanistan is mountainous, the highest peaks reaching more than 7,000 metres. These mountains are young, and tectonic activity produces frequent, mostly mild, earthquakes. Some, though, have been disastrous and have produced widespread damage: since 1985 more than 10 quakes with magnitudes above 6 have been recorded. The country is also recurrently hit by landslides, avalanches, sandstorms and floods making Afghanistan one of the most disaster-prone regions in the world, where disasters have the potential to cause widespread loss of life, or at least considerable destruction of livelihoods and property.

Extreme winter is another phenomenon having a large scale impact in Afghanistan due to very low coping capacities. The climate is arid and continental, with relatively cool winters and hot summers. Arable land comprises 15% of the country and is mostly located within the mayor valleys of the Amu Darya, Helmand, Harirud and Kabul rivers. Water resources of these rivers are harnessed for irrigation and hydropower generation. Because of seasonal high variable flow, the potential for expansion is, however, limited. From 1997 to 2004, Afghanistan experienced a prolonged drought, coupled with temperatures above average. Severe water shortages and crop losses resulted. The winter of 2004/05 was, in contrast, unusually cold and wet. Rising temperatures and rain have in the past resulted in widespread flooding as the natural retention capacity of watersheds is severely deleted by deforestation and overgrazing.

The long term sustainability of economic growth will depend in part on the country's ability to adapt to this kind of climate change. Mitigation and adaptation measures need to be taken into consideration by the Government and donors alike. With regard to the Hyogo Framework for Action, 2005-2015, it is clear that Disaster Risk Reduction should be mainstreamed in the support given to the country and resources made available. Some efforts could be done in the area of rural development and support to local government for example.

Besides the natural climate, decades of conflict and disinvestment have also made the environmental situation in much of Afghanistan, in particular within the cities, extremely hazardous. In 2000, the irrigation, power generation, transport and public service infrastructure were either heavily damaged, decayed, dysfunctional or non-existent. Although international donors support Afghanistan's reconstruction, the sheer scale of the reconstruction effort is huge and under-funded. So far, only 12-25% of the population has access to adequate sanitation, and only between 11-20% can access safe water. Consequently, the incidence of waterborne diseases is very high and 1 out of 4 children dies before the age of 5.

Being a rural based economy, the country urgently needs to improve the productivity of its agricultural sector, which suffers from water scarcity, soil erosion and desertification. Residuals of warfare still render productive land inaccessible. Forests, which play an important role in

maintaining the retention capacity of watersheds and mitigating climatic fluctuations, have been destroyed. Logging for construction, firewood and for security reasons has reduced forest cover from around 4.5% during the 1970s to between 1 and 2% today.

Afghanistan's biodiversity is hence threatened. Although there were certainly impacts before the conflicts, natural resources were never damaged to the extent occurring during the last two decades. The IUCN lists 75 species of animals and plants as threatened, and 35 animal species are either vulnerable or endangered. Efforts to set up protected areas date back to the 1970s, but stopped during the years of conflict. Today, only around 0.3% of the country is formally protected. The lack of enforcement of protection status endangers unique species such as the 'Marco Polo sheep' and the snow leopard. Currently, the idea of creating a trans-border Peace Park in the Pamir region is being discussed.

Afghanistan's total primary energy supply still relies 85-97% on fuel wood. Electricity is generated from rehabilitated hydropower stations, diesel powered plants and a myriad of mobile generators. Afghanistan has substantial natural gas resources and coal.

Environmental policy is in a nascent state. Environmental policy objectives have been formulated by international agencies in cooperation with the former Interim Administration and the current Government. Four key areas have been identified as Afghanistan's most pressing needs in the environmental sector, namely:

- capacity building and institutional development,
- ecosystem and biodiversity conservation and management, including the combating of deforestation,
- integrated pollution control and
- private sector investment in the environment sector.

Given the vast scale of environmentally related issues to be addressed in Afghanistan, recommendations for priority actions can only be general in nature. During the forthcoming years, emergencies related to environmental impacts may arise which will require urgent attention. Resources for such ad hoc interventions should be planned for in the future.

Current environmental problems are most visible in the urban areas. Because of collapsed rural livelihoods, migration into Afghanistan's cities is likely to continue. Urban service delivery, management and administration will have to bare additional strains. Improving urban services, in particular water, sanitation and waste collection for the poor, should be supported, together with interventions designed to improve the disastrous urban air quality. Related city planning and development efforts need a reliable database. The reconstruction of adequate measurement networks and laboratories plays a vital role.

In rural areas, agricultural development has been neglected for more than two decades. Under arid conditions, community-based watershed management is a starting point for improving agricultural productivity. In this context, the Government's objective of establishing hubs of economic growth organically linked to rural production warrants support.

ANNEX 5

Afghanistan - Commitments 2004

Key donors

(in million euros)

	110	120	130	140	150	160	210	220	230	240	250	310	320	330	410	420	430	510	520	530	600	710	720	920	Total	
Belgium					4.50											0.50										5.00
Denmark	4.73				6.26							0.20				0.27							8.06	3.86		23.38
Finland			0.35		5.99																		2.87	0.71		9.92
France	4.00	1.50			3.50				1.50			8.0											2.10	1.20		21.80
Germany	4.16	0.94		12.30	34.95	8.23				5.50	11.75	6.82				2.50							8.61			95.76
Italy					18.86	11.13	7.40																			37.39
Sweden	10.00	4.00			20.00	2.00		5.00																2.00		43.00
Netherl.					41.00	0.89																	7.00			48.89
U. K.		0.16			133.00				3.00				0.01										8.20	0.44		144.81
E. C.		23.00			74.70	24.65		18.00									42.65									183.00
World Bank				40.00	126.00			22.00			105.00															293.00
US	73.65	63.62	0.00	22.05	223.26	41.73	266.13	10.87	0.00	22.20	60.94	38.28	6.51	0.00	1.61	4.21	0.00	12.25	21.44	0.00	0.00	16.23	0.00	0.00		884.99
Total																									1,307.90	

110	Education	320	Industry, Mining & construction
120	Health	330	Trade & Tourism
130	Population & Reproductive Health	410	Environmental protection
140	Water supply & sanitation	420	Women in development
150	Government and Civil Society	430	Urban and rural development
160	Other Social Services	510	Programme assistance
210	Transport and Storage	520	Food Aid
220	Communication	530	Commodity assistance
230	Banking and Financing Services	600	Debt relief
240	Business & Private sector	710	Relief food aid
250	Energy	720	Emergency assistance
310	Agriculture, forestry & fishing	920	Support to NGOs

ANNEX 7

LIST OF ABBREVIATIONS

i-ANDS	interim Afghanistan National Development Strategy
ADB	Asian Development Bank
AKDN	Aga Khan Development Network
ALA	Asia Latin America Regulation
ANDS	Afghan National Development Strategy
AUP	Aid to Uprooted People
BPHS	Basic Package of Health Services
CG	Consultative Group
CIDA	Canadian International Development Agency
CDAP	Comprehensive Disability Afghanistan Programme
CNTF	Counter Narcotics Trust Fund
CSP	Country Strategy Paper
DFID	Department for International Development
ECHO	European Community Humanitarian Office
ECO	Economic Cooperation Organisation
EPHS	Essential Package of Hospital Services
EPAP	Emergency Public Administration Program
ERW	Explosive remnants of war
IARCSC	Independent Administrative Reform and Civil Service Commission
IDP	Internally Displaced Person
IRA	Islamic Republic of Afghanistan
GDP	Gross Domestic Product
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
IDP	Internally Displaced Persons
IOM	International Organisation for Migration
JLS	Justice, Liberty, Security Budget Line
MAAHF	Ministry of Agriculture, Animal Husbandry and Food
MACG	Mine Action Consultative Group
MAPA	Mine Action Programme for Afghanistan
MCN	Ministry of Counter Narcotics
MDGs	Millennium Development Goals
MoPH	Ministry of Public Health
MIP	Multiannual Indicative Program
NDF	National Development Framework
NEEP	National Emergency Employment Programme
NGO	Non-Governmental Organisation
NIP	National Indicative Program
NSP	National Solidarity Program
NWFP	North Western Frontier Province
PAL	Program for Alternative Livelihood
PAR	Public Administration Reform
PRSP	Poverty Reduction Strategy Program
RRM	Rapid Reaction Mechanism
RTA	Radio and Television Afghanistan

SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SAF	Securing Afghanistan's Future
SIDA	Swedish International Development Agency
SALW	Small Arms and Light Weapons
SWAP	Sector Wide Approach
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children and Education Fund
UNMACA	UN Mine Action Centre for Afghanistan
UNODC	United Nations Office for Drug Control
USAID	United States Agency for International Development
WTO	World Trade Organisation