

**NOTES
DE L'IFRI**



FÉVRIER
2023

Les réfugiés afghans en Iran et au Pakistan

La disparition d'un espace de protection



Centre
Migrations
et Citoyennetés

Nassim MAJIDI
Cyrus ETTEHADIEH

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0666-1

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © Samuel Hall

Comment citer cette publication :

Nassim Majidi et Cyrus Ettehadieh, « Les réfugiés afghans en Iran et au Pakistan. La disparition d’un espace de protection », *Notes de l’Ifri*, Ifri, février 2023.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

L'Observatoire de l'immigration et de l'asile

Le Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri a créé l'Observatoire de l'immigration et de l'asile en août 2018. Ce programme offre un espace de débat et de réflexion aux divers acteurs de l'asile et de l'immigration en France et en Europe. En analysant les différentes actions des acteurs publics et privés et des organisations de la société civile, l'Observatoire a pour but de renforcer la coordination et la complémentarité des actions répondants aux besoins des réfugiés et des migrants, de promouvoir des solutions innovantes et d'être un espace de production et de diffusion de la recherche sur l'immigration et l'asile. Pour plus d'information : <https://www.ifri.org>.



Auteurs

Nassim Majidi est la fondatrice et codirectrice de Samuel Hall, une entreprise sociale dédiée à la recherche sur les migrations en Asie, en Afrique et en Europe. Nassim a réalisé d'une thèse en relations internationales à Sciences po Paris. Elle possède plus de 14 ans d'expérience sur les questions de migration, de déplacement, de protection et de solutions durables en Afghanistan et dans la région.

Cyrus Etehadieh est assistant de recherche et de direction pour le pilier migrations et déplacements du cabinet Samuel Hall. Cyrus travaille en étroite collaboration avec le bureau de Samuel Hall à Kaboul sur la collecte de données et l'analyse des phénomènes de migration et de protection en Afghanistan. Cyrus est titulaire d'un *Bachelor* en relations internationales de l'Université de Boston.

Résumé

La chute de Kaboul en août 2021 est le moment qui a impacté fondamentalement les droits et la protection des personnes afghanes, qui se sont subitement réduits comme peau de chagrin. Si les gouvernements européens ont organisé des opérations d'évacuations de milliers de ressortissants afghans, ils ont également craint une nouvelle « crise des réfugiés ». En effet, depuis l'invasion soviétique de 1978, la migration est une stratégie de survie des Afghans qui constituent une des principales communautés de réfugiés dans le monde. Pourtant, les Européens savent également que 90 % de ces réfugiés se trouvent dans les pays limitrophes, principalement l'Iran et le Pakistan.

Les efforts de l'Union européenne se sont donc concentrés sur la situation humanitaire dans la région. Près du tiers du milliard d'euros d'aide annoncé au lendemain de la chute de Kaboul a été destiné à soutenir l'accueil des réfugiés en Iran et au Pakistan, mais encore faut-il que ces pays entendent coopérer avec les Européens. Or, dès le mois d'août 2021, les pays de la région ont renforcé leurs contrôles, voire fermé leurs frontières, pour éviter un exode des Afghans comme ce fut le cas dans les années 1980 et 1990. Ils ont ainsi exigé des Afghans d'avoir des visas et des passeports valides alors qu'il leur est impossible d'obtenir ces documents auprès du régime des Talibans.

L'Iran compte environ 3,5 millions d'Afghans sur son territoire dont 780 000 possèdent une carte de réfugié tandis que le Pakistan estime leur nombre à 3 millions dont 1,4 million avec une carte de réfugié. Ces deux pays ont largement ouvert leurs frontières aux Afghans dans la décennie qui a suivi l'invasion soviétique et leur ont accordé un certain nombre de droits, particulièrement le gouvernement iranien, car ils les considéraient comme des frères musulmans. Progressivement cependant, cet espace de protection et de droits s'est refermé, notamment après 2001. Les réfugiés afghans sont assignés à certaines parties du territoire et à certains métiers. L'accès à l'éducation leur est interdit – quand le droit d'asile ne leur est pas simplement dénié. C'est également la période au cours de laquelle plus de six millions de réfugiés sont rapatriés en Afghanistan sans que leur pays ne puisse leur offrir des conditions de réintégration – ou d'intégration pour ceux nés en Iran ou Pakistan – dignes. Cette situation précipite un nombre croissant d'Afghans sur les routes de l'Europe à partir des années 2010. Au-delà de l'Iran et du Pakistan, les pays d'Asie centrale frontaliers (Tadjikistan, Ouzbékistan et Turkménistan) ont joué un rôle beaucoup moins important dans l'accueil des réfugiés afghans qu'ils perçoivent comme des menaces pour leur sécurité.

Dans ce contexte, une stratégie régionale pour les Afghans doit prendre en considération quatre enjeux fondamentaux. Le premier est l'accès à l'information sur la situation de persécution et de répression en Afghanistan et, par conséquent, l'accès au droit d'asile, particulièrement pour les femmes, dans les pays limitrophes et au-delà *via* l'ouverture de programmes de réinstallation en Europe. Le deuxième enjeu est celui du retour en Afghanistan, qui devrait être qualifié de refoulement, interdit par le droit international. Dans ce cadre, les Européens doivent considérer les risques avérés de refoulement en chaîne du fait de l'accord du 16 mars 2016 avec la Turquie. Le troisième enjeu est celui de l'absence de gouvernance en Afghanistan. Finalement, la communauté internationale fait face à un enjeu opérationnel de l'acheminement de l'aide humanitaire.

Ces enjeux soulignent les limites de la stratégie de l'Union européenne dans la région qui est uniquement d'ordre humanitaire alors que les besoins sont avant tout politiques, juridiques et de développement. De même, le modèle mis en œuvre au Moyen-Orient et en Afrique qui vise à financer l'accueil dans les pays de transit et d'accueil les plus proches est ici inopérant dans la mesure où l'Iran, le Pakistan et les pays d'Asie centrale n'ont ni la volonté politique ni les capacités d'accueillir davantage de réfugiés afghans.

Sommaire

INTRODUCTION	7
La crainte non fondée d'une nouvelle « crise des réfugiés »	7
L'immigration, une stratégie de survie des Afghans	8
UN RÉTRÉCISSEMENT PROGRESSIF DES OPPORTUNITÉS D'EXIL DES PERSONNES AFGHANES.....	10
L'immigration afghane en Iran et au Pakistan : une situation de plus en plus précaire	10
Quarante ans de migration afghane	12
Au-delà de l'Iran et du Pakistan, les pays d'Asie centrale	16
REPENSER LA STRATÉGIE POUR LES REFUGIÉS AFGHANS DANS LA RÉGION	18
L'accès à l'information et au droit d'asile	18
Le retour en Afghanistan et les risques de refoulement	19
L'absence de gouvernance en Afghanistan	20
L'enjeu opérationnel de l'aide humanitaire.....	21
Les limites de la stratégie de l'UE dans la région.....	22
CONCLUSION	26

Introduction

Le mois d'août 2021 marque un moment de l'histoire afghane où les droits et la protection des Afghanes et des Afghans, déjà sévèrement entamés, se rétrécissent soudainement. La zone internationale de l'aéroport de Kaboul est alors l'unique porte de sortie d'un pays de 38 millions de personnes. Cet aéroport devient le point d'enclave des ambassades, qui se retirent de la ville dès que les Talibans reprennent le palais présidentiel, à une vitesse inattendue, sans combat, opposition ni pourparlers. Le président afghan, Ashraf Ghani, prend la fuite vers le Tadjikistan, puis les Émirats arabes unis.

Des comparaisons ont été faites entre les évacuations de Kaboul en 2021 et la chute de Saïgon en 1975, lorsque des civils sud-vietnamiens escaladaient le mur de l'Ambassade des États-Unis pour fuir. En Afghanistan, les images d'hommes, de femmes et d'enfants escaladant les murs de l'aéroport de Kaboul entourés de militaires étrangers, représentent le dénouement de plusieurs semaines au cours desquelles les frontières, les capitales provinciales, et la capitale du pays tombent entre les mains des Talibans. Il s'agit aussi du dénouement de vingt ans de présence – ou d'occupation – étrangère dans le pays, que nombreux voulaient voir se terminer, mais sur d'autres termes. Les Talibans ont, quant à eux, déclaré ces deux dates – la prise de Kaboul du 15 août et le retrait du dernier soldat étranger au 31 août – comme celles de leur victoire. Ces deux journées ont été célébrées comme jours fériés durant l'été 2022.

La crainte non fondée d'une nouvelle « crise des réfugiés »

En Europe, les réactions entremêlent deux discours. Le premier est un discours sur la défense des droits humains, particulièrement des femmes afghanes. Ce discours s'accompagne d'une action discrète d'évacuations des personnes ayant travaillé et soutenu les gouvernements étrangers. Ces évacuations se poursuivent au compte-gouttes. Le deuxième discours porte sur la protection des frontières européennes et la crainte d'une possible deuxième « crise des réfugiés » après celle de 2015. Ce discours s'est illustré par l'allocution du 17 août 2021 du président Macron qui appelait à la nécessité de « nous protéger des flux migratoires irréguliers ».

Cette crainte ne s'est pas concrétisée, au contraire. Les chiffres de l'été 2022 le démontrent. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le nombre de départs enregistrés aux frontières afghanes au premier semestre 2022 est en deçà de la moyenne de 2021 :

les franchissements de la frontière terrestre de l'Afghanistan vers le Pakistan et l'Iran ont atteint une moyenne de 413 000 par mois, soit un total de 4,9 millions sur l'année 2021¹. Cependant, cette réalité change au premier semestre 2022 avec une moyenne mensuelle inférieure à celle de 2021. La demande d'asile afghane dans l'Union européenne a, elle, doublé entre 2020 et 2021 sans toutefois dépasser le nombre de 100 000 et sans que l'on sache précisément si ces demandeurs d'asile venaient directement d'Afghanistan ou des pays environnants². Par ailleurs, ce chiffre comprend les dizaines de milliers d'Afghans évacués par les Européens, qui, pour la majorité d'entre eux, sont entrés dans les processus nationaux d'asile.

En résumé, les Afghans ne quittent pas massivement leur pays à un moment où ils en auraient pourtant le plus besoin. En effet, les prévisions estiment à 97 % des personnes afghanes qui vivraient sous le seuil de pauvreté³ et près de la moitié qui serait en situation d'urgence humanitaire immédiate⁴. Les femmes et les filles n'ont pratiquement plus aucun droit, dont celui d'aller à l'école secondaire, de circuler et de travailler. Outre les femmes, les anciens membres du gouvernement et des autorités, les minorités ethniques, religieuses et sexuelles sont autant de profils aujourd'hui directement menacés. S'ajoutent à cela des catastrophes climatiques (sécheresse, inondations), le manque de fonds publics avec le gel des réserves de la Banque centrale, un effondrement des revenus du pays et un régime qui ne gouverne que par la répression et l'oppression.

L'immigration, une stratégie de survie des Afghans

Pourtant, depuis l'invasion soviétique de 1978, la migration a été et reste une stratégie de survie et de protection des Afghanes et des Afghans. Depuis 40 ans, ils constituent sans discontinuité une des principales communautés de réfugiés dans le monde avec 2,7 millions de personnes officiellement enregistrées comme réfugiées fin 2021⁵. Seuls les Syriens, les Vénézuéliens et, depuis 2022, les Ukrainiens, connaissent des situations d'exil plus importantes. Toutefois, le nombre de réfugiés afghans enregistrés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ne constitue qu'une image minorée de la réalité de l'immigration afghane tant des

1. Organisation internationale pour les migrations (OIM), « Mobility Dynamics : Afghanistan One Year After August 15th », *IOM Displacement Tracking Matrix*, 22 août 2022, disponible sur : <https://dtm.iom.int>.

2. Conseil de l'Union européenne, *Infographie – demandes d'asile Dans L'UE*, 2021, disponible sur : www.consilium.europa.eu.

3. Programme des Nations unies pour le développement (Pnud), *97 percent of Afghans Could Plunge Into Poverty by Mid-2022, says UNDP*, 9 septembre 2021, disponible sur : www.undp.org.

4. Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (Ocha), *Six Things You Need to Know about Afghanistan Right Now*, 28 décembre 2022, disponible sur : www.unocha.org.

5. *Global trends – forced displacement in 2021*, UNHCR, 2022.

millions se trouvent sans protection, voire sans statut juridique dans nombre de pays dans le monde.

La crainte des gouvernements européens de « flux irréguliers » afghans provient de cette longue histoire migratoire du peuple afghan qui n'a pas connu la paix depuis des décennies. Les Afghans sont une des principales nationalités des demandeurs d'asile en Europe depuis des années, ce qui a permis à des communautés de se former dans plusieurs pays du continent. Mais les Européens savent également que 90 % des réfugiés afghans se trouvent dans les pays limitrophes, principalement le Pakistan et l'Iran. Par conséquent et parce qu'il était difficile de nier les besoins de protection internationale des personnes afghanes, les efforts de l'Union européenne (UE) se sont concentrés sur la situation humanitaire dans la région, en Afghanistan mais aussi dans les pays limitrophes qui accueillent l'immense majorité des réfugiés afghans. Près d'un tiers du milliard d'euros d'aide annoncé par l'UE au lendemain de la chute de Kaboul est destiné à soutenir l'accueil des réfugiés en Iran et au Pakistan. En revanche, les pays européens ont été plus timides et moins pressés à s'engager à réinstaller des réfugiés afghans à partir de ces deux pays⁶.

En d'autres termes, la stratégie des Européens est de prévenir les mouvements secondaires vers l'UE en améliorant l'accueil des réfugiés dans la région d'origine. Toutefois, cette approche s'appuie sur la bonne coopération des premiers pays d'asile. C'est justement sur cet aspect que le plan européen connaît de sérieuses failles. Dès le mois d'août 2021, les pays de la région ont fermé et renforcé leurs frontières, démontrant ainsi une volonté de ne pas voir se reproduire un exode des Afghans, comme cela a été le cas dans les années 1980 et 1990.

Dans un contexte politique, économique, et sécuritaire si différent, quel rôle peuvent jouer l'Iran et le Pakistan, mais également les voisins de l'Asie centrale, en réponse à cette crise afghane ? Est-il possible d'envisager une approche régionale à la situation des réfugiés afghans ? C'est une question que l'Union européenne se pose encore aujourd'hui, sans réponse précise de Téhéran ou d'Islamabad.

Cette note entend ainsi revenir sur la situation des réfugiés afghans par le prisme régional en précisant leur droit à la mobilité et l'accès à une protection internationale des années 1980 à aujourd'hui en Iran, au Pakistan et en Asie centrale. Dans une seconde partie, la note abordera les enjeux fondamentaux pour repenser la stratégie de la communauté internationale et en particulier de l'Union européenne.

6. En décembre 2021, 15 États membres de l'UE se sont engagés à réinstaller 40 000 réfugiés afghans sans préciser dans quels délais.

Un rétrécissement progressif des opportunités d'exil des personnes afghanes

Quitter l'Afghanistan demeure une option privilégiée pour une importante partie de la population afghane. Elle devient néanmoins une option de moins en moins accessible, principalement en raison du manque d'accès aux passeports dont l'obtention est devenue pratiquement impossible sous le régime taliban, du manque de moyens financiers et/ou des restrictions de mouvement qui ont confiné les Afghans à l'intérieur des frontières nationales. De leurs côtés, l'Iran et le Pakistan ont mis en place des contrôles stricts à leurs frontières en exigeant aux Afghans des documents pour entrer sur leur territoire, voire en fermant temporairement leurs frontières en raison de tensions⁷. Ces mesures constituent une nouvelle étape d'une histoire de la migration afghane de moins en moins acceptée par les pays de la région.

L'immigration afghane en Iran et au Pakistan : une situation de plus en plus précaire

Au cours des 40 dernières années, des millions de réfugiés ont traversé la frontière vers l'Iran. Selon le HCR et le gouvernement de la République islamique d'Iran, environ 3,5 millions d'Afghans vivent en Iran, dont 40 % sont des enfants. Seulement 22 % d'entre eux, soit 780 000 personnes, détiennent une carte de réfugiés et 600 000 personnes ont des passeports afghans avec des visas valides en Iran⁸. Les autres – plus de 2,1 millions d'Afghans – n'ont, soit pas de document de séjour, soit ont perdu leur titre de séjour ou leur carte de réfugié. Le nombre de ces Afghans en situation irrégulière ne cesse d'augmenter.

En raison de la situation humanitaire et de protection actuelle en Afghanistan, environ 500 000 à un million d'Afghans seraient arrivés en

7. Tolo News, *Interior Ministry Cracks Down on Human Trafficking to Iran*, 18 mai 2022 ; France 24, *Pakistan-Afghan Border Reopens Days After Deadly Clash*, 27 février 2020.

8. Chiffres fournis par le gouvernement de la République islamique d'Iran en octobre 2020 cités dans UNHCR, *Afghanistan Situation Regional Refugee Response Plan, January – December 2022, 2022*.

Iran en 2021⁹. Selon Reuters¹⁰, au lendemain de la prise de pouvoir par les Talibans, 4 000 à 5 000 Afghans franchissaient quotidiennement la frontière vers l'Iran, ce que les données de l'OIM corroborent jusqu'en mars 2022. Par la suite, les chiffres baissent de 159 895 passages en mars 2022 à 6 486 passages en juillet 2022¹¹. Les frontières se referment et le passage n'en devient que plus dangereux. Des visas et des passeports valides sont exigés et leur vérification est strictement appliquée, de même que des mesures de contrôle plus sévères sont mises en œuvre aux points de passage frontaliers non officiels.

Le Pakistan reste, avec l'Iran, le deuxième pays d'accueil des réfugiés afghans. Le Pakistan est en effet l'un des pays qui a accueilli le plus de réfugiés au cours des 40 dernières années même si le pays n'est signataire ni de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ni de son Protocole de 1967. Il n'existe donc pas de cadre juridique au Pakistan pour la protection des réfugiés. En conséquence, la plupart des réfugiés afghans au Pakistan n'ont pas été en mesure d'accéder au système d'éducation ni au marché du travail. Ils ne peuvent acheter des biens immobiliers et n'ont même pas accès aux soins. Ce n'est qu'en 2019 que le gouvernement du Pakistan a autorisé les réfugiés afghans à ouvrir des comptes en banque¹².

Selon le HCR, le Pakistan héberge quelque 3 millions d'Afghans, dont 49 % de moins de 18 ans, y compris 1,4 million de réfugiés titulaires d'une carte d'enregistrement (*Proof of registration card*), 840 000 titulaires d'une carte de citoyen et environ 775 000 Afghans sans papiers¹³. La carte d'enregistrement ne donne pourtant pas accès à un droit au travail, notamment pour des raisons liées à la pauvreté dans les régions d'accueil au Pakistan. Les provinces du Baloutchistan et de Khyber Pakhtunkhwa, qui accueillent 81 % de la population afghane dans le pays, présentent les niveaux de pauvreté les plus élevés. Selon le Fonds pakistanais de lutte contre la pauvreté, plus de la moitié des réfugiés appartiennent à la catégorie des personnes extrêmement pauvres. Sur les 1,4 million de réfugiés afghans enregistrés au Pakistan, 54 % sont des enfants et 22 % des femmes, tandis que 15 % sont des personnes handicapées. 31 % des réfugiés vivent dans des camps et les 69 % restants vivent dans des zones urbaines, périurbaines et rurales au sein de la société d'accueil¹⁴.

9. UNHCR, *Afghanistan Situation: Emergency Preparedness and Response in Iran*, 16 May – 15 June 2022, juillet 2022.

10. J. Mackenzie, « Aid Group Says 4,000-5,000 Afghans Crossing into Iran Daily », Reuters, 10 novembre 2021, disponible sur : www.reuters.com.

11. Organisation internationale pour les migrations (OIM), *Movements in and out of Afghanistan*, 2022, disponible sur : displacement.iom.int.

12. UNHCR, *Afghanistan situation, regional refugee response plan, January – December 2022*, 2022.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

Les portes du Pakistan se sont refermées depuis le mois d'août 2021 avec une politique claire de non-admission. Le franchissement des frontières terrestres est fortement réglementé. Seuls les détenteurs de visas sont autorisés à entrer au Pakistan dans une région où la ligne Durand¹⁵ n'est pas reconnue comme une frontière entre les deux pays mais vue comme une ligne de démarcation informelle. Les personnes munies de documents continuent de traverser la frontière par milliers, mais de nombreux postes frontaliers s'ouvrent et se ferment continuellement, créant ainsi une incertitude grandissante chez ceux qui ont toujours opté pour une forme de migration cyclique, saisonnière et de nécessité. Depuis août 2021, le Pakistan suit le modèle iranien, selon lequel les réfugiés afghans sont assignés à des endroits spécifiques du pays, près des frontières et loin des villes et des villages.

Ces restrictions n'ont pourtant pas toujours été la donne dans la région. Il faut examiner les phases de cette migration afghane pour comprendre l'évolution des politiques migratoires et le confinement progressif des personnes afghanes dans un environnement de plus en plus restrictif.

Quarante ans de migration afghane

Sous les empires, les échanges commerciaux, culturels et religieux liaient les peuples de la région, et les lient toujours. Les enjeux sont donc multiples. À la fin du XX^e siècle, l'immigration afghane est même souhaitée par l'Iran et le Pakistan. Pour les gouvernements de la région, il s'agissait alors ouvertement d'accueillir des voisins et des frères musulmans à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Cette politique change radicalement au cours des années 2001-2021, à la suite de l'intervention américaine qui déstabilise l'équilibre régional et qui touche aussi le quotidien des Afghans. Alors même que les Afghans avaient tissé des réseaux transnationaux et transrégionaux, et bâti leur vie en Iran comme au Pakistan, l'année 2001 marque un tournant où ils sont graduellement poussés à rentrer « chez eux », un terme qui reste flou et incertain pour des générations d'Afghans nés en exil. C'est alors la quête – pour les gouvernements, les agences des Nations unies, et tout le système de l'aide internationale – d'une solution durable¹⁶ à la situation des réfugiés afghans.

15. La ligne Durand est le nom donné à la limite entre l'Afghanistan et le Pakistan, et décrite comme « frontière souple et artificielle » par l'ancien président Hamid Karzai. Cette ligne fut établie en 1893 par Mortimer Durand, un diplomate britannique, et Abdur Rahman Khan, un émir afghan, pour déterminer les limites de leurs zones respectives de pouvoir et d'influence.

16. Le HCR promeut trois solutions durables pour les réfugiés dans le cadre de son mandat principal : le rapatriement volontaire, l'intégration locale au sein de la communauté hôte, la réinstallation dans un pays tiers.

Au cours des 40 dernières années, nous pouvons dénombrer cinq phases de cette migration au cours desquelles les portes se sont progressivement refermées sur les Afghans, soit par un déclin des opportunités d'asile, soit par la perte des droits accordés aux réfugiés.

La première phase débute en 1979, année de l'arrivée des troupes soviétiques, et prend fin en 1989, l'année de leur retrait. Au cours de ces dix années, environ cinq millions d'Afghans franchissent les frontières vers l'Iran et le Pakistan. L'Iran de l'Ayatollah Khomeiny voyait en cet exode une manière pour la jeune République islamique de se constituer autour de son identité religieuse et politique en accueillant les frères et voisins musulmans. Certains engagements ont alors été pris par l'Iran, notamment celui d'accorder le droit d'accès à l'éducation aux réfugiés afghans. Lors d'une réunion d'organisations internationales sur l'avenir des jeunes réfugiés afghans à Téhéran¹⁷, des représentants du gouvernement iranien expliquaient qu'ils préféraient un voisin afghan éduqué plutôt qu'illettré. C'est donc assez naturellement qu'au fil des ans, le gouvernement iranien a aussi étendu, bien qu'assez tardivement en 2016, l'accès à l'éducation supérieure. Toutefois, cette ouverture s'est faite en échange d'autres droits. Les Afghans devaient accepter d'abandonner leur statut de réfugié pour pouvoir bénéficier d'un statut d'étudiant et du droit d'entrer à l'université. Ce type de choix – entre des droits qui ne devraient pas être exclusifs – résume l'impossibilité d'une protection complète. À l'inverse, au Pakistan, les écoles sont fermées aux Afghans.

La deuxième période de migration débute avec l'effondrement du régime de Najibullah en 1992, la guerre entre les factions Moudjahidines et l'émergence du régime Taliban en 1994. La classe moyenne, l'intelligentsia, la population urbaine, les professeurs et avocats quittent alors l'Afghanistan. C'est l'épisode migratoire qui rappelle le plus fortement l'été 2021. Le départ est ici définitif pour un grand nombre de ces Afghans, qui poursuivent leur exil jusqu'aux États-Unis et en Australie. Entre 1980 et 2000, la population afghane résidant aux États-Unis a été multipliée par onze, passant de 4 000 à environ 45 000 personnes¹⁸.

La troisième phase débute avec la chute des Talibans et l'arrivée d'une coalition menée par les États-Unis à partir de 2001. Depuis cette date, la seule solution durable offerte aux réfugiés afghans est le retour. Les Afghans se voient répéter que leur avenir sera dans leur pays d'origine, autant pour légitimer le nouveau gouvernement de Hamid Karzai que l'intervention de la communauté internationale. L'Iran et le Pakistan jouent

17. Samuel Hall, *Education and Livelihoods of Afghan Youth to Inform Voluntary Repatriation*, novembre 2015, disponible sur : <https://static1.squarespace.com>.

18. N. Majidi, « Humanitarian Crisis in Afghanistan : How Could Europe Respond to Growing Displacement? », présentation pour un webinaire du Migration Policy Institute Europe, 24 août 2021.

également le jeu. Ce tournant politique se matérialise juridiquement. Les procédures de réunification familiale en Iran et au Pakistan n'existent pas, le droit d'asile disparaît et toute une série de droits est désormais limitée. Chaque épisode migratoire donne lieu à un durcissement des droits à la mobilité (des parties du territoire en Iran et au Pakistan sont interdits aux Afghans), du droit au travail (les Afghans ne peuvent travailler que dans certains secteurs en Iran) ou tout simplement du droit d'asile. C'est dans un environnement de droits restreints sans perspective dans la région que les Afghans se trouvent poussés vers l'Europe. La région devient un espace de droits interdits. Les gouvernements de la région ne disposent pas de procédures de détermination du statut de réfugié et ne veulent même pas reconnaître de protection temporaire dans les zones frontalières.

Au cours des années qui suivent, plus de six millions de réfugiés afghans sont rapatriés dans leur pays par le HCR. C'est la grande période du retour à une échelle que ni le monde ni l'Afghanistan n'avaient jamais vécu auparavant. L'échelle est telle que l'Afghanistan ne pouvait intégrer toutes ces personnes. De nombreux Afghans se sont trouvés à vivre dans leur pays sans accès à l'électricité, à l'eau, au travail ou à l'école. Le droit de vivre dans son propre pays s'est réalisé au détriment d'autres droits. En dépit de la proximité géographique, des liens linguistiques et culturels étroits et des affinités religieuses (Sunnites au Pakistan et Chiites en Iran), ces Afghans étaient avant tout des Afghans d'Iran et du Pakistan. C'est à partir de ce moment-là aussi que nombreux Afghans se retrouvent à travailler en tant qu'interprètes, traducteurs et autres professionnels auprès des internationaux et forces étrangères sur place.

Ceux qui ne trouvent pas de travail sont obligés de repartir vers l'Iran ou le Pakistan, mais cette fois sans statut légal. Ils se retrouvent alors classés comme des migrants économiques et irréguliers à la recherche de travail principalement dans le secteur de la construction en Iran, ou comme des migrants saisonniers vers le Pakistan. Pour d'autres jeunes, c'est aussi un rite de passage vers l'âge adulte, le signe de responsabilités économiques, familiales et communautaires que les Afghans sont prêts à prendre pour améliorer leurs conditions de vie et anticiper la dégradation de leur situation. Cette migration considérée comme économique, y compris pour ceux qui étaient précédemment des réfugiés, soulève des questions de protection. Des rapports publiés dès 2008 par le HCR et le Bureau international du travail montrent que les retours forcés font partie du dispositif utilisé par les pays de la région pour réduire les flux migratoires irréguliers¹⁹. Le gouvernement iranien refoule en moyenne 400 000 Afghans par an depuis 2007.

19. F. Mohammad Nader, *Manage Afghan Labour Migration to Curb Irregular Flow to Iran*, UNHCR et OIT, 2008, disponible sur : www.unhcr.org.

La quatrième phase de migration débute en 2012, lors du premier retrait des troupes étrangères du pays. C'est le moment du passage du pouvoir aux forces de sécurité nationale qui a provoqué des crises multiples (économiques et sécuritaires) dans les centres urbains. Les départs d'Afghanistan dépassent à nouveau le nombre de retours. Pourtant, les renvois continuent puisque l'Iran et le Pakistan privilégient le retour volontaire ou forcé des Afghans qui ont perdu leur statut de réfugié principalement pour des raisons bureaucratiques.

C'est à partir de cette période que les Afghans deviennent le deuxième plus grand groupe de demandeurs d'asile en Europe après les Syriens. En 2015 et 2016, près de 400 000 Afghans ont demandé l'asile en Europe. Aujourd'hui, avec plus de 2,7 millions de réfugiés afghans, l'Afghanistan est un des principaux pays d'origine des réfugiés dans le monde. À ces chiffres officiels, il faut ajouter les nombreuses personnes sans titre de séjour et qui ne peuvent donc s'insérer sur le marché du travail, accéder au système éducatif ni aux services de santé dans les pays d'accueil. En Iran, on estime que plus de 1,5 million d'Afghans vivent sans papiers, en marge des villes, dans un état de clandestinité économique et de réclusion sociale. Dans le langage institutionnel, le terme *undocumented refugees* est utilisé pour désigner des personnes qui devraient avoir le statut de réfugiés mais qui ne l'ont plus ou l'ont perdu. Cette perte du statut et de droits reste une raison du départ pour de nombreux Afghans. Certains arrivent à rejoindre l'Europe tandis que d'autres sont obligés de rentrer en Afghanistan, expulsés par le gouvernement turc à la suite de l'accord conclu entre la Turquie et l'Union européenne en 2016. C'est aussi à cette période que le nombre de déplacés internes augmente fortement, passant de 500 000 à 6 millions de personnes aujourd'hui.

L'année 2021 marque le début d'une cinquième phase de la migration afghane. L'annonce par Joe Biden du calendrier du retrait des forces américaines le 14 avril 2021 a accéléré la chute de Kaboul et a mené à une fin chaotique à l'aéroport de la ville, sous les objectifs des caméras du monde entier. L'aéroport de Kaboul devient alors l'unique point de sortie pour 38 millions d'Afghans en ce mois d'août 2021. Alors que les mouvements se faisaient légalement et irrégulièrement pendant les phases précédentes, les frontières sont désormais fermées de toutes parts et les Afghans ne peuvent plus sortir. Ils sont maintenus et contrôlés dans un pays où les vols commerciaux ont cessé, où les passeports sont de plus en plus difficiles à obtenir, et où les visas, laissez-passer et autres droits de voyage sont inaccessibles. Tout est fait pour bloquer les Afghans chez eux.

La conclusion de ces cinq phases est donc claire. Non seulement les gouvernements étrangers et régionaux n'ont pas réussi à apporter une « solution durable » à la situation des réfugiés afghans, mais ils refusent désormais de reconnaître les besoins de protection des Afghans en ne permettant pas de procédures de détermination du statut de réfugiés ou en ne voulant pas parler de protection temporaire dans les zones frontalières en Iran et au Pakistan.

Au-delà de l'Iran et du Pakistan, les pays d'Asie centrale

Si l'Afghanistan partage 2 670 kilomètres de frontières avec le Pakistan et tout autant avec l'Iran, les pays d'Asie centrale (le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan) bordent également l'Afghanistan. Ces pays ont historiquement joué un rôle beaucoup moins important dans l'accueil des réfugiés afghans. L'absence de schémas migratoires et le peu de liens historiques avec ces territoires y ont rendu la migration moins attrayante pour les Afghans. L'Afghanistan et les pays d'Asie centrale partagent pourtant des similitudes linguistiques et ethniques étroites et pourraient donc être des ajouts importants à l'équation régionale – avec certaines limites.

Avec près de 1 400 kilomètres à travers les monts Pamir, le Tadjikistan a la troisième plus grande frontière de l'Afghanistan. Le Tadjikistan est signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il dispose donc d'une législation nationale qui lui permet d'accueillir des réfugiés. Au début de la prise du pouvoir par les Talibans, le Tadjikistan s'est par ailleurs engagé à accepter 100 000 réfugiés si la communauté internationale lui venait en aide.

Toutefois, le Tadjikistan est aussi membre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)²⁰, qui a fait pression pour ne pas accueillir les Afghans en raison des menaces qu'ils pourraient représenter pour la sécurité. Le Tadjikistan est dès lors revenu sur ses déclarations concernant la politique d'ouverture des frontières et a, à l'inverse, renforcé ses contrôles frontaliers. Malgré son statut de pays le plus pauvre d'Asie centrale et les pressions de l'OTSC, le Tadjikistan a néanmoins accueilli environ 5 710 réfugiés depuis 2021²¹. Les refoulements ont toutefois augmenté avec la fermeture des frontières. En outre, selon le HCR, « l'espace de protection existant pour les Afghans qui se trouvent déjà dans le pays continue de se rétrécir avec le refus des autorités chargées de l'asile d'enregistrer les demandes d'asile et de délivrer des documents, ce qui place les personnes demandant l'asile dans un vide juridique²² ». Le Tadjikistan ne dispose pas des infrastructures adéquates pour accueillir tout type de réfugiés, mais il l'a quand même fait plus que tout autre pays d'Asie centrale ces dernières années. S'il reçoit les outils et le soutien adéquats, le Tadjikistan pourrait jouer un rôle crucial dans une approche régionale de la migration afghane.

20. L'OTSC est une alliance militaire d'anciennes républiques soviétiques pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme et pour assurer le maintien de la paix de cette aire géographique. Elle compte six membres actifs : l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie et le Tadjikistan.

21. UNHCR, *External update: Afghanistan situation # 22*, 4 décembre 2022.

22. UNHCR, *Afghanistan situation, regional refugee response plan, January – December 2022*, 2022.

Comme le Pakistan, l'Ouzbékistan n'a pas signé la Convention de 1951 sur les réfugiés et ne dispose pas d'un système national d'asile. Cependant, contrairement au Pakistan, l'Ouzbékistan a été et reste assez fermé à l'idée d'accepter des réfugiés sur son sol. Selon *AP news*, « Les experts notent que les autorités ouzbèkes ont longtemps maintenu une frontière très fermée avec l'Afghanistan, craignant un afflux d'extrémistes, et n'ont accepté qu'une poignée de demandeurs d'asile en provenance de son voisin instable. Depuis que les Talibans ont pris le contrôle de l'Afghanistan dans les années 1990, le gouvernement ouzbek a toujours refusé de signer et de ratifier la Convention sur les réfugiés, l'un des traités les plus respectés au monde²³ ».

La frontière entre l'Afghanistan et l'Ouzbékistan est courte (144 km), par rapport à celles des autres pays. Elle est donc plus strictement surveillée, ce qui empêche de nombreuses personnes de la traverser légalement – et illégalement. À la fin de l'année 2021, l'Ouzbékistan comptait 12 réfugiés afghans officiellement reconnus. En novembre 2021, plus de 13 000 ressortissants afghans sont arrivés dans le pays avec des visas de court terme, et ne peuvent pas, selon l'avis du HCR, rentrer en Afghanistan²⁴. Comme dans le reste des pays d'Asie centrale, les programmes humanitaires sont sous-financés, ce qui rend la probabilité de créer des solutions durables pour les réfugiés assez difficile. Le 23 février 2022, les envoyés spéciaux de l'Asie centrale pour l'Afghanistan et le représentant spécial de l'UE pour l'Asie centrale se sont rencontrés à Tachkent pour discuter de la situation actuelle. Il a été affirmé que les parties sont ouvertes à une coopération future, mais aucun engagement substantiel n'a été inclus. Cela reste cependant une étape importante dans le processus d'ouverture de l'Ouzbékistan et la création d'un cadre juridique pour le droit d'asile.

Bien que le Turkménistan soit signataire de la Convention de 1951, très peu de réfugiés sont entrés dans ce pays ces dernières années. En juillet 2021, juste avant la chute de Kaboul, les autorités du Turkménistan recevaient les autorités talibanes pour obtenir des garanties de protection de leur frontière²⁵. Sachant que la population turkmène en Afghanistan est estimée entre 2 % et 3 % de la population totale, soit autour d'un million de personnes, cette rencontre représentait une volonté d'éviter un afflux d'Afghans. Le nombre de réfugiés potentiels qui pourraient arriver au Turkménistan devrait ainsi être faible, compte tenu de la nature de la frontière, de sa gestion stricte et de la situation socio-économique du pays. Fin 2021, le Turkménistan comptait officiellement 17 réfugiés afghans reconnus par le HCR²⁶.

23. A. Pikulicka-Wilczewska, « Uzbekistan Not Keen to Admit Afghan Refugees Fleeing Taliban », *AP NEWS*, 18 août 2021.

24. Voir la page du HCR sur l'Ouzbékistan : www.unhcr.org.

25. U. Hashimova, « What Explains Tajikistan's Evolving Position on Afghan Refugees? », *thediplomat.com*, 22 septembre 2021, disponible sur : thediplomat.com.

26. Voir la page du HCR sur le Turkménistan : www.unhcr.org.

Repenser la stratégie pour les réfugiés afghans dans la région

Dans ce contexte de restriction des droits, de fermeture des frontières et de rétrécissement de l'espace de protection et d'asile, une stratégie régionale pour les Afghans doit prendre en considération quatre enjeux qui affectent leur quotidien. Une approche régionale sur les déplacements des Afghans ne pourra être développée que si ces enjeux sont traités par les pays de la région, l'Europe et la communauté internationale.

L'accès à l'information et au droit d'asile

Les systèmes d'asile des pays de la région ont échoué à protéger les réfugiés afghans. Ces derniers ont perdu confiance dans les gouvernements de leurs voisins qui refusent d'admettre que le conflit afghan perdure sous de nouvelles formes, d'autant plus qu'il est difficile pour les Afghans d'établir des risques de persécution. Cela s'explique en partie par le manque d'information sur la situation en Afghanistan dans un contexte où les journalistes ne sont pas autorisés à poursuivre leur travail. Seuls des journalistes étrangers peuvent encore y travailler ; ce travail est pourtant nécessaire pour établir les craintes de persécutions des personnes afghanes. Par exemple, dans un travail de reconstitution des exactions commises depuis août 2021, mené et publié par Human Rights Watch en novembre 2021, une centaine de disparitions de proches de l'ancien régime, de policiers et de représentants de la société civile, a été énumérée, prouvant l'existence de persécutions individualisées au sens de la Convention de Genève de 1951²⁷.

Il existe également un climat de persécution généralisée. Depuis la prise de contrôle du pays par les Talibans, la filiale de l'État islamique en Afghanistan (ISIS K) multiplie les attaques visant les unités talibanes et les minorités chiïtes. En avril 2022, des attentats ont ciblé un minibus de la capitale devant une école dans un quartier chiïte ainsi qu'une mosquée soufie de Kaboul. Ces attaques soulignent l'absence de sécurité et les risques auxquels sont exposés les civils afghans. Ces risques sont cependant moins bien documentés aujourd'hui en l'absence de nombreux journalistes.

27. Human Rights Watch, *No Forgiveness for People Like You – Executions and Enforced Disappearances under the Taliban*, 30 novembre 2021, disponible sur : www.hrw.org.

Le manque d'information sur la réalité de la vie du peuple afghan contribue au déni du droit d'asile. En premier lieu, le droit universel de chaque personne de pouvoir quitter son pays, garanti par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, n'est plus reconnu aux Afghans. Par ailleurs, les pays de la région ignorent les principes les plus fondamentaux du droit des réfugiés tels que proclamés par la Convention de Genève de 1951 et son protocole de 1967, notamment les principes de non refoulement et de non-discrimination. La Convention établit également des normes minimales pour le traitement des réfugiés, sans préjudice de l'octroi par les États d'un traitement plus favorable. Ces droits comprennent l'accès aux tribunaux, à l'enseignement primaire, au travail et à la délivrance de documents, y compris un document de voyage pour réfugiés. En outre, la Convention stipule que les réfugiés ne doivent pas être pénalisés pour leur entrée ou leur séjour irrégulier. Or, et comme le montre un rapport d'Amnesty International publié le 30 août 2022²⁸, les Afghans qui souhaitent demander l'asile en Iran et au Pakistan sont souvent refoulés aux frontières, sous les coups d'armes à feu. Une autre incohérence juridique persiste : les Afghanes devraient pouvoir avoir recours à une reconnaissance *prima facie* du statut de réfugié. Or, elles ne peuvent sortir du territoire afghan et cette reconnaissance *prima facie* n'est à ce jour pas un sujet de discussion.

Cette situation souligne que le cadre juridique actuel dans la région est inopérant et qu'il mérite d'être revu. Pour cela, il serait impératif de mieux comprendre comment les catégories de personnes qui sont minoritaires et souvent victimes, notamment les femmes et les Hazaras, pourraient être protégées. Il y a un terrain juridique à penser, voire à créer, pour la protection des femmes afghanes tout particulièrement, *via* l'ouverture d'un corridor humanitaire leur donnant accès à une reconnaissance *prima facie* du statut de réfugiés sous la Convention de Genève. La Convention de Genève n'ayant pas été ratifiée par le Pakistan, un tel corridor humanitaire devrait être accompagné d'un programme de réinstallation de ces réfugiées vers des pays signataires de la Convention, en particulier en Europe et en Amérique du Nord.

Le retour en Afghanistan et les risques de refoulement

Les gouvernements iranien et pakistanais continuent de planifier et d'exécuter des opérations de retour en Afghanistan. Compte tenu de la situation dans le pays, ces retours peuvent être qualifiés de refoulements interdits par le droit international. Bien que, comme nous l'avons vu plus haut, de nombreux Afghans ne se sont pas vus reconnaître le statut de

28. Amnesty International, *Iran/Turkey: Fleeing Afghans Unlawfully Returned after Coming under Fire at Borders*, 31 août 2022, disponible sur : www.amnesty.org.

réfugié ou l'ont perdu pour des raisons administratives, les risques de persécution sont bien réels une fois de retour en Afghanistan.

En effet, dès les premières semaines de leur arrivée au pouvoir, les Talibans ont déclaré que les personnes renvoyées seraient jugées par des cours talibanes. Elles pourraient donc potentiellement être mises à mort, torturées ou emprisonnées. C'est pour cela que le HCR a publié une directive contre le renvoi des Afghans dans leur pays dès le mois de septembre 2021, et qui est, à ce jour, toujours maintenue²⁹. Toute stratégie régionale devra donc garantir que le retour ne sera ni forcé ni imposé aux Afghans. Cela impliquera aussi pour l'Europe de revoir et d'annuler les vols charters qui ont repris dès le mois de janvier 2022 par la Turquie, renvoyant ainsi dans leurs pays d'origine des Afghans déboutés du système d'asile. L'accord du 16 mars 2016 entre la Turquie et l'Union européenne, adopté à la suite de la « crise des réfugiés » de 2015 pour mettre fin aux arrivées irrégulières en Grèce, a un impact sur la situation des Afghans puisque le gouvernement turc n'hésite pas à refouler les Afghans qui se trouvent ou transitent sur son territoire. Or, à ce jour, l'UE ne prévoit pas d'exclure les Afghans du périmètre de cette coopération avec la Turquie. Comme le montre Human Rights Watch dans un rapport publié en novembre 2022³⁰, des pratiques illégales de refoulement se sont accrues de manière dramatique depuis la prise de pouvoir des Talibans en août 2021, par voies terrestre et aérienne. Sur les huit premiers mois de l'année 2022, HRW note une hausse de 150 % des expulsions depuis la Turquie vers l'Afghanistan.

L'absence de gouvernance en Afghanistan

Le troisième enjeu est d'ordre politique et de gouvernance. Plus d'un an et demi après l'arrivée au pouvoir des Talibans, il n'y a toujours pas de gouvernement permanent, mais seulement un gouvernement transitoire. De plus, le gouvernement en place n'est pas reconnu aux niveaux régional et international. La plupart des ministères ont un ministre et un vice-ministre, mais pas d'administration. Il n'y a pas de feuille de route de politique publique ou de stratégie sectorielle. Il n'y a pas non plus d'administration ou d'unité gouvernementale puisque le siège du gouvernement est à Kaboul mais le conseil suprême (*shura*) est à Kandahar, le fief des Talibans dans le sud du pays. Les arbitrages les plus sensibles sont tranchés à Kandahar dans le secret et la discrétion. Par exemple, en mars 2022, le conseil suprême a décidé d'annuler la décision prise à Kaboul de permettre aux jeunes filles de retourner à l'école secondaire. En décembre 2022,

29. UNHCR, *UNHCR position on returns to Afghanistan – Non return advisory*, 2021.

30. Human Rights Watch, *No One Asked Me Why I Left Afghanistan – Pushbacks and Deportations of Afghans from Turkey*, 18 novembre 2022, disponible sur : www.hrw.org.

l'exclusion des femmes et les interdictions qui les visent se sont étendues des portes des universités – qui leur sont désormais fermées – au travail humanitaire. Les Talibans ont en effet annoncé, le 24 décembre 2022, que les femmes n'auraient plus le droit de travailler pour des organisations non gouvernementales (ONG). Ces décisions ont été prises à Kandahar et placent « les femmes “entre quatre murs” et non à l'université », comme l'explique un éditorial publié par le quotidien belge *Le Soir*³¹. Les Talibans reviennent à leurs anciennes méthodes et ne montrent aucune capacité d'entente ou de gouvernance.

Pour les membres des Talibans, même si les divergences et les désaccords sont nombreux, la sacralité du mouvement l'emporte sur la gouvernance. Les autorités à Kaboul se plient aux décisions de la *shura* de Kandahar pour éviter une *fitna*, un conflit interne qui pourrait déstabiliser l'État. Faute d'un programme politique officiel, l'accès des filles à l'école est bloqué depuis plus d'un an. Il existe un décalage entre les déclarations publiques faites par les dirigeants talibans à Kaboul et les actions des acteurs locaux dans les provinces, ce qui permet à certaines filles d'aller à l'école dans certaines provinces mais ces « droits partiels » ne sont que le symbole d'un enjeu politique majeur.

L'enjeu opérationnel de l'aide humanitaire

La distribution de l'aide humanitaire a diminué au cours de l'année passée. De plus, cette aide est distribuée de manière inégale selon les districts en fonction des relations personnelles avec les chefs communautaires ou des appartenances ethniques. L'absence actuelle d'aide dans de nombreuses communautés exacerbe la crise. Avant août 2021, bien qu'en proie à la corruption et au népotisme, les organisations d'aide étaient accessibles aux civils. En revanche, dès les événements d'août 2021, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) a signalé que 54 % des partenaires humanitaires avaient interrompu ou suspendu leurs programmes. Les Afghans ont pourtant besoin de voir les investissements des donateurs déboucher sur une aide impartiale et sur des changements dans la prestation des services, notamment en matière d'éducation. En décembre 2022, plusieurs ONG internationales ont décidé de suspendre leurs actions³² pour respecter les principes de neutralité et d'impartialité qui dirige l'action humanitaire et ayant été privées de leur personnel afghan par l'interdiction du 24 décembre 2022. Ces ONG n'opèrent plus puisqu'elles ne peuvent plus répondre aux besoins des femmes, qui sont souvent parmi les plus vulnérables dans leurs pays.

31. P. Martin, « Le chant des cygnes des Afghanes (édito) », *Le Soir*, 28 décembre 2022.

32. Norwegian Refugee Council, *A Ban on Female Aid Workers in Afghanistan Will Cost Lives, Warn Leading Aid Groups*, 29 décembre 2022, disponible sur : www.nrc.no.

Ce manque de réponse opérationnelle a provoqué une hausse des tensions sociales. Elles sont également renforcées par les déplacements forcés au sein de l'Afghanistan. Conséquences des dérèglements climatiques en 2021 et en 2022 ainsi que des changements politiques, ces déplacements créent des tensions autour de l'accès à des ressources de plus en plus limitées. Certaines communautés utilisent les ressources naturelles comme des moyens de pression, en interdisant l'écoulement de l'eau en aval par exemple. Les personnes déplacées à Kaboul évoquent en effet des conflits liés au contrôle de l'eau. Les conditions économiques ont accru la crainte que les déplacés prennent les emplois disponibles, surtout dans les zones urbaines, et cela se traduit par des discriminations en raison de différences ethniques et linguistiques. Cette perception négative des populations déplacées par les communautés d'accueil s'est renforcée sous le règne des Talibans. Ces transferts internes sont souvent perçus comme transitoire par les communautés d'accueil, qui, par conséquent, ne s'impliquent pas auprès des personnes concernées³³.

Malheureusement, les données existantes sur les besoins des personnes déplacées et la coexistence avec les communautés d'accueil ne sont souvent ni publiques ni utilisées pour enclencher un dialogue opérationnel sur la coordination et l'organisation de l'aide. De nombreuses informations et données collectées par les agences humanitaires et de développement ne sont toujours pas diffusées par crainte de légitimer les autorités de fait ou de rendre publiques des données rapidement caduques. L'absence de partage des données a un effet négatif sur la capacité de ces organisations à répondre efficacement aux besoins des Afghans, pourtant si importants. Le contexte actuel est dynamique et fluide, ce qui rend le partage des données plus crucial que jamais. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte de la répression des journalistes et des activistes, qui étaient auparavant une voix capitale pour le peuple afghan et un moyen d'évaluer la situation sur le terrain.

Les limites de la stratégie de l'UE dans la région

L'Union européenne (UE) a quadruplé son aide humanitaire à l'Afghanistan et aux pays en 2021 avec 222 millions d'euros. Cette aide a été réduite à 111 millions d'euros en 2022³⁴. L'UE a lancé cinq projets afin de prévenir les déplacements forcés en Afghanistan, en Iran, au Pakistan et en Asie centrale en collaboration avec l'UNICEF, le HCR, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'OIM et le Conseil

33. Samuel Hall et OIM, *Unpacking the Realities of Displacement Affected Communities in Afghanistan since August 2021*, novembre 2022, disponible sur : www.samuelhall.org.

34. European Commission – European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *Afghanistan Factsheet*, 11 novembre 2022, disponible sur : ec.europa.eu.

norvégien pour les réfugiés. Cette aide « sur mesure » a été envisagée pour « éviter une crise migratoire (...) une crise humanitaire... par le biais des organisations internationales sur le terrain », selon Ylva Johansson, commissaire européenne en charge des affaires intérieures et de la migration. La collaboration avec les organisations des Nations unies et des ONG partenaires se fait donc par le biais de plusieurs projets :

- Les enfants afghans en mouvement affectés par la migration irrégulière : mis en œuvre par l'UNICEF, ce projet de 15 millions d'euros entend soutenir notamment les enfants non accompagnés en Afghanistan en contribuant aux mesures de protection, aux services de base et à la réintégration. Il vise également à garantir l'égalité d'accès à l'éducation, à la protection, à la santé et à la nutrition pour les enfants et les jeunes afghans déplacés, leurs familles et les communautés d'accueil vulnérables.
- Les réfugiés et les personnes déplacées afghanes au Pakistan, en Iran, en Asie centrale et en Afghanistan : ce plan de 34 millions d'euros, entrepris par le HCR, vise à permettre la mise en place de solutions durables pour les Afghans en déplacement, notamment en améliorant l'accès aux services de base et en renforçant l'autonomie économique et la protection.
- Les Afghans déplacés au Pakistan, en Iran, en Asie centrale et en Afghanistan : instauré par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ce projet de 15 millions d'euros a pour but d'améliorer l'accès à la santé et à l'éducation et de créer des opportunités économiques pour les Afghans vulnérables et leurs communautés d'accueil en Iran, au Pakistan et au Tadjikistan, en mettant l'accent sur les besoins spécifiques des femmes et des filles.
- Les Afghans vulnérables et les communautés d'accueil en Iran : en coopération avec le Conseil norvégien pour les réfugiés, ce programme de l'UE d'une valeur de 14 millions d'euros doit accroître l'accès aux droits, à la protection et aux services essentiels pour les Afghans vulnérables et leurs communautés d'accueil, ainsi que développer les moyens de subsistance et l'accès à des revenus durables. Le projet permettra notamment la construction et l'équipement de salles de classe et d'installations sanitaires.
- Le renforcement de capacités de la région de Surkhandarya en Ouzbékistan pour éduquer et former les citoyens afghans : ce projet d'un million d'euros du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), compte étendre les possibilités d'éducation pour les citoyens afghans, avec une attention particulière envers les jeunes et les femmes.

Cette réponse est d'ordre humanitaire. Or, le soutien dont les Afghans ont besoin est d'ordre structurel : politique, développement et juridique. Ce sont les principaux critères pour envisager un soutien à la région. Peu de temps après la chute de Kaboul, l'UE a souhaité élaborer un modèle précédemment appliqué dans la Corne de l'Afrique et dans plusieurs autres régions du monde³⁵, visant à contrôler les migrations dans des pays de transit et d'accueil le plus proche des régions et pays d'origine. Se tournant vers l'Iran et le Pakistan, la même démarche a été entreprise sans succès.

Ce modèle repose sur la capacité des pays partenaires à absorber des financements sur un modèle d'hospitalité et d'intégration payé par le contribuable européen. Or, ce modèle reste difficile à envisager dans la région. L'Iran croule sous le poids des sanctions et des répercussions de la guerre Russie-Ukraine, avec notamment des chutes de revenus liés au pétrole. L'Iran reste une porte de sortie et est surtout vu aujourd'hui par les Afghans comme un pays de transit sur la route vers la Turquie et l'Europe. La flambée des prix, le taux de chômage et les tensions politiques empêchent les Afghans de continuer à être une main-d'œuvre peu qualifiée en Iran ou d'avoir un avenir dans le pays. Les sanctions rendent aussi difficile toute action européenne en Iran.

De l'autre côté, la situation économique au Pakistan reste tendue et le Tadjikistan demeure l'un des pays les plus pauvres de l'Asie centrale. Alors même que le Tadjikistan s'apprêtait à accueillir plus de 100 000 réfugiés après la chute de Kaboul, les forces russes ont fait pression sur le pays pour qu'il ferme la porte aux Afghans. Comme nous l'avons vu plus haut, l'Organisation du traité de sécurité collective n'a pas donné son feu vert au pays. Côté ouzbek, les mêmes craintes liées à la sécurité et au radicalisme freinent l'accueil des réfugiés afghans. Enfin, le Turkménistan, qui n'est pas historiquement en désaccord avec les Talibans, a fermé sa frontière après certains affrontements.

Compte tenu de ces obstacles structurels, juridiques et politiques, le modèle européen expérimenté en Afrique cherchant à renforcer la gestion migratoire, à soutenir l'accueil des populations migrantes dans les pays de transit et à développer les capacités de retour, ne pourra pas s'appliquer au

35. « Depuis janvier 2013, le nouveau règlement financier applicable au budget de l'UE permet à la Commission européenne de créer et de gérer des fonds fiduciaires de l'Union dans le domaine de l'action extérieure. Ces fonds fiduciaires multi-donateurs sont créés pour des actions d'urgence, post-urgence ou thématiques. Les fonds fiduciaires sont utilisés comme mécanisme de financement pour mettre en œuvre des mesures de coopération internationale et de développement. Un ou plusieurs donateurs mettent en commun leurs contributions financières dans un fonds fiduciaire créé pour répondre à des défis majeurs, tels que les besoins spécifiques engendrés par des catastrophes naturelles, des conflits ou des pandémies importantes. », European Commission – International Partnerships. “Trust Funds”, voir : international-partnerships.ec.europa.eu.

cas des réfugiés afghans dans la région. Des chercheurs expliquent que « seule la diplomatie peut marcher. Seule la diplomatie peut recueillir la fragile bouteille à la mer lancée par les femmes afghanes. (...) L'Europe est désormais une étrangère dans ces jeux-là » avec une montée d'influence et de capacité de dialogue menées par la Chine, le Pakistan, le Qatar et l'Arabie Saoudite³⁶. L'Europe et ses pays membres sont pour le moment sortis de l'échiquier afghan à un moment où le pays, ses habitants et ses migrants, ont besoin de compter sur des acteurs qui les entendent et peuvent agir sur le respect de leurs droits.

36. Entretien avec Hervé Nicolle par Pascal Martin, publié par *Le Soir Belgique* le 28 décembre 2022.

Conclusion

Depuis août 2021, tout a changé pour les Afghans et surtout pour les Afghanes dont le simple droit de se déplacer librement en dehors de leur domicile a été restreint, ainsi que l'accès à l'école, à l'université, et au travail. Le 15 juin 2022, Michelle Bachelet, Haute commissaire des Nations unies aux droits humains, résume la situation en parlant « d'une oppression institutionnalisée et systématique des femmes. (...) Les femmes afghanes sont confrontées au pire scénario que beaucoup craignaient ». Les femmes mais aussi une grande partie des hommes afghans sont enfermés dans leur pays en raison de l'impossibilité d'obtenir les documents nécessaires pour franchir les frontières. Cette réduction des droits est également une réalité dans les pays de la région, principales terres d'accueil des réfugiés afghans. Les gouvernements iranien, pakistanais mais aussi turc ont considéré la chute de Kaboul comme un événement politique interne à l'Afghanistan et n'ont pas pris en considération les enjeux économiques, juridiques et de protection de la population afghane.

Dans ce contexte, la stratégie de l'Union européenne qui vise à renforcer la protection des Afghans dans la région pour prévenir une éventuelle « immigration irrégulière » en Europe semble particulièrement inopérante, spécifiquement parce qu'elle ne poursuit qu'une approche humanitaire sans considération des facteurs structurels, juridiques, politiques et opérationnels qui empêchent l'accès à une protection pour les personnes afghanes. L'approche régionale de l'UE devrait s'appuyer sur les piliers suivants :

- Un dialogue politique avec l'Iran, le Pakistan, et les pays d'Asie centrale. Cela requiert que l'UE puisse négocier une levée des sanctions contre l'Iran, notamment pour relancer l'économie du pays et l'aider à faire face à une inflation sans précédent, dans un contexte de sanctions et de guerre russe.
- Un fondement juridique avec le maintien d'un espace de protection pour les Afghans au sein et en dehors de la Convention de Genève, avec une ouverture des voies de protection, notamment par le statut *prima facie* qui devra être accordé aux Afghanes et aux Afghans en danger. Comme dans la crise syrienne, des fenêtres de traitement des demandes d'asile devront être ouvertes dans les pays voisins pour aider à des décisions plus rapides pour la protection des Afghans. Dans d'autres situations, des forces d'intervention tripartite, comme celle entre l'Union africaine, l'UE et les Nations unies, ont permis de lancer des opérations d'évacuation, qui pourraient être envisagées ici. L'évolution politique a poussé un grand nombre d'Afghans à ne plus faire confiance

au système d'asile, ou tout simplement, à ne pas comprendre la logique de ce système. C'est important aujourd'hui de leur apporter des voies de migration légale et de l'information pour garantir leurs droits à la protection.

- Un financement en termes de développement pour aller au-delà de l'aide humanitaire et des corridors humanitaires, pour contribuer à la capacité des acteurs de développement à participer à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans la région. Ce financement devrait être lié à un engagement des pays de la région contre les retours forcés et tout risque de refoulement.

Cette approche régionale devra se faire à un niveau local en soutenant la société civile, les autorités locales, les municipalités, tous ceux qui peuvent résoudre, à une échelle locale et régionale, les besoins de protection des Afghanes et des Afghans. Certains modèles ont été mis en place et ont résisté à la chute de Kaboul et cherchent des solutions locales à des besoins identifiés, en dehors d'un contexte politique restreint, et avec la participation des acteurs locaux³⁷. Ces modèles peuvent être soutenus, par des programmes pilotes ainsi que des financements par le biais des Nations unies.

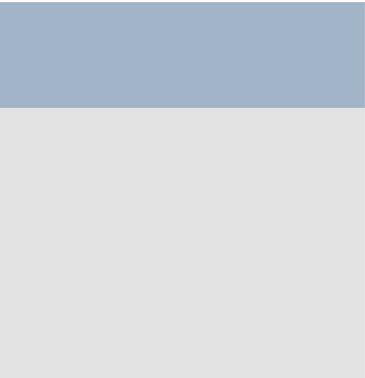
Ces négociations devront aussi inclure les Américains. Les bailleurs internationaux n'ont pas été suffisamment présents pour répondre à l'augmentation des besoins dans une situation de crise politique, humanitaire et économique sans précédent dans le pays. Alors qu'avant août 2021, jusqu'à 75 % des dépenses publiques en Afghanistan étaient financées par l'aide étrangère, les gouvernements donateurs ont largement gelé cette aide depuis, accélérant l'effondrement économique, alimentant les pénuries d'argent, le chômage et la faim. La décision des États-Unis et d'autres gouvernements de retirer la Banque centrale afghane du système bancaire international a entraîné une crise massive des liquidités et une pénurie nationale de billets de banques, que ce soit en dollars américains ou en afghanis, la monnaie nationale.

Bien que les États-Unis et d'autres pays aient commencé à acheminer de l'argent en Afghanistan *via* les Nations unies, cet argent ne représente qu'une partie des milliards de dollars d'aide humanitaire dont le pays dépendait auparavant. L'administration américaine a déclaré que les Talibans devaient former un gouvernement inclusif et garantir les droits des femmes et des minorités s'ils voulaient être reconnus par la communauté internationale. Cependant, cet argent ne devrait pas être une monnaie d'échange ou un levier de pression. L'impact de cette crise économique est immédiat mais aussi de long terme sur les générations à venir.

37. Saliba, Majidi et Walnycki, *City planning with displaced communities: the benefits of inclusion*, 2022, disponible sur : www.iiied.org.

Selon les recherches d'Amnesty International³⁸, corroborées par des organisations nationales et internationales présentes en Afghanistan, des militants locaux et d'autres experts, le taux de mariages d'enfants, de mariages précoces et de mariages forcés sont en forte hausse en Afghanistan sous le régime taliban. Les principaux facteurs sont les crises économique et humanitaire mais surtout l'absence de perspective pour le peuple afghan.

38. Amnesty International, *Everything You Need to Know about Human Rights in Afghanistan 2020, 2021*, disponible sur : www.amnesty.org.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org