



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

Strasbourg, le 6.10.2015
JOIN(2015) 33 final

DOCUMENT DE CONSULTATION CONJOINT

**Vers un nouveau partenariat entre l'Union européenne
et
les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique après 2020**

I. Introduction: un partenariat précieux

L'objet du présent document est de lancer une vaste consultation publique sur les questions clés relatives au partenariat et aux relations après 2020, entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹. À cet égard, il est important de dresser le bilan de l'accord de partenariat actuel, afin d'examiner la mesure dans laquelle il reste valable pour l'avenir et constitue une plateforme pour promouvoir des intérêts communs. Il est nécessaire de procéder à un réexamen approfondi des hypothèses sur lesquelles se fonde le partenariat, de son champ d'application, de ses instruments et de ses méthodes de travail. Les résultats constitueront un élément important de l'analyse et contribueront en tant que tel à évaluer l'accord actuel et à présenter des propositions stratégiques pour la relation future.

Les relations entre l'UE et les pays ACP sont établies de longue date, puisqu'elles remontent à avant 1975 et à la première convention de Lomé. Cette dernière a succédé à la première convention de Yaoundé de 1963, qui liait la Communauté économique européenne et les anciennes colonies de certains de ses États membres. Des accords de partenariat successifs ont modelé les relations jusqu'à ce jour.

L'actuel accord de partenariat ACP-CE a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou, au Bénin - d'où la dénomination «accord de partenariat de Cotonou» (APC). Il a été révisé en 2005 et en 2010, conformément à ses dispositions. Cet accord a été conclu pour une période de vingt ans et viendra à expiration le 29 février 2020. Ce partenariat est vaste; il comprend une dimension politique, une coopération économique et commerciale ainsi qu'une coopération pour le financement du développement. Le partenariat est principalement financé par le Fonds européen de développement (FED), un fonds pluriannuel hors budget qui est alimenté par les contributions directes des États membres de l'UE, et est complété en partie par les instruments de financement extérieur au titre du budget de l'UE. L'APC est un accord juridiquement contraignant; il crée des institutions communes et fournit un cadre de dialogue avec chacun de ses membres. En fait, les accords conclus avec les pays ACP ont été un élément central de la politique extérieure de l'UE pendant de nombreuses années.

Un contexte en rapide évolution

Ce réexamen des relations ACP-UE se déroule dans un monde de plus en plus multipolaire et en rapide évolution. Les forces régissant la transformation mondiale qui a commencé au début des années 1990 remodelent le monde plus fortement et plus rapidement que jamais. Notre monde est de plus en plus peuplé, connecté, interdépendant et complexe et doit faire face à de nouveaux défis en matière de sécurité. Le commerce mondial s'est énormément accru et diversifié. L'importance économique et politique de l'Asie devrait continuer de croître, tandis que de nouvelles puissances économiques devraient émerger en Afrique et en Amérique latine.

Au cours des deux dernières décennies, l'Union européenne et le groupe des États ACP ont tous deux évolué, et des changements importants se sont produits au sein de la relation. Le

¹ Le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique a été créé par l'accord de Georgetown en 1975.

groupe des États ACP, qui s'est agrandi et compte actuellement 79 membres, et l'UE, qui a vu son nombre de membres croître jusqu'à 28, représentent ensemble la majorité de membres au sein des Nations unies et une population totale d'environ 1,5 milliard de personnes. La relation a dépassé depuis longtemps le cadre de la coopération au développement et du commerce. Le partenariat avec les trois régions qui composent le groupe ACP a été renforcé en dehors de l'accord de Cotonou — bien qu'en synergie avec celui-ci. Cela se traduit par le partenariat stratégique Afrique-UE², la stratégie commune relative au partenariat Caraïbes-UE³ et la stratégie pour un partenariat renforcé avec les îles du Pacifique⁴. La coopération avec les organisations régionales et sous-régionales a aussi été renforcée, notamment en matière économique et dans le domaine de la paix et de la sécurité. Des accords de partenariat économique (APE) ont été conclus, ce qui a défini un nouveau cadre pour les relations commerciales avec les groupes régionaux de pays ACP.

Au niveau international, un nouveau cadre mondial relatif aux objectifs de développement durable (ODD) et son financement ont été adoptés en septembre 2015 pour répondre simultanément aux défis connexes que sont l'éradication de la pauvreté et le développement durable. Ce cadre s'appuie sur un nouveau «partenariat mondial», en mobilisant tous les moyens de mise en œuvre et tous les acteurs. Destiné à s'appliquer de manière universelle à tous les pays, il traduit un changement spectaculaire des perspectives de développement et aura une incidence sur l'avenir des relations ACP-UE.

En ce qui concerne les performances économiques, la situation dans le groupe ACP est variable. Tous les pays des Caraïbes, à l'exception d'Haïti, ont désormais le statut de pays à revenu moyen ou élevé, mais restent confrontés à des défis majeurs, notamment en ce qui concerne leur vulnérabilité aux chocs exogènes et aux catastrophes naturelles. Les États du Pacifique ont connu des évolutions économiques très diverses et la plupart font face à de sérieuses contraintes en raison de leur taille et de leur situation géographique. Ils ont aussi des points faibles qui ressemblent à ceux des pays des Caraïbes. L'Afrique a enregistré dans l'ensemble de bons résultats économiques et la plupart des pays ont bénéficié d'une forte croissance économique ininterrompue pendant au moins dix ans. La lutte contre la pauvreté dans les pays ACP a progressé, comme en témoignent les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Des défis majeurs en matière de développement humain, d'éradication de la pauvreté et d'inégalités demeurent toutefois – ce qui, dans certaines régions, a conduit à des conflits ouverts, à une fragilité accrue, à une crise de longue durée et à une hausse des flux migratoires au niveau mondial. Les liens avec les chaînes de valeur régionales et mondiales ont été peu nombreux, en particulier pour les pays les moins avancés (PMA).

² Basé sur la stratégie commune UE-Afrique adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors du deuxième sommet UE-Afrique en 2007. L'actuelle feuille de route 2014-2017 a été approuvée lors du 4^e sommet UE-Afrique en 2014.

³ En novembre 2012, le Conseil de l'UE a approuvé la stratégie commune relative au partenariat UE-Caraïbes, qui a été élaborée sur la base de la décision du sommet UE-CARIFORUM qui s'est tenu à Madrid en mai 2010. Les ministres du CARIFORUM ont approuvé la nouvelle stratégie lors de leur réunion ministérielle annuelle en novembre 2012.

⁴ COM(2006) 248 final.

II. Des principes partagés et des intérêts communs (le «contenu»)

Initialement le partenariat ACP-UE mettait l'accent sur l'aide au développement et le commerce, ce qui correspond à une relation donateur-bénéficiaire. Au fur et à mesure que les circonstances et la relation ont changé, le partenariat s'est réorienté vers la poursuite des intérêts communs. Signé en 2000, l'APC a considérablement renforcé le pilier politique du partenariat grâce à l'inclusion d'un dialogue politique de fond avec les pays et régions ACP. Toutefois, il n'est pas vraiment parvenu à rassembler l'UE et le groupe ACP de façon à ce qu'ils se présentent comme des partenaires conjoints sur la scène internationale. L'APC a également introduit une dimension de paix et de sécurité qui est celle qui a connu l'évolution la plus rapide au sein du partenariat Afrique-UE; la coopération croissante sur la sécurité des citoyens, avec les Caraïbes, et sur les risques associés aux changements climatiques et l'égalité entre les hommes et les femmes, dans le Pacifique, témoigne également de cette évolution. La conclusion d'APE avec la majorité des États ACP a transformé le pilier commercial de l'APC en une relation multiple avec plusieurs groupements régionaux.

La relation future devra s'adapter aux nouvelles réalités d'un partenariat à plusieurs dimensions associant des acteurs multiples. En gardant à l'esprit que les meilleurs résultats sont obtenus lorsque les priorités de l'Union européenne et des partenaires ACP coïncident véritablement, le recensement d'intérêts communs puissants et de valeurs partagées fortes est essentiel pour l'orientation future du partenariat. Une évaluation préliminaire indique les principaux intérêts et principes partagés, décrits ci-dessous et devant faire l'objet de débats et d'une réflexion plus approfondis.

Intérêts mondiaux communs dans un monde multipolaire

Des alliances politiques solides, fondées sur des intérêts communs et des valeurs partagées, constituent la base d'une coopération fructueuse sur les grands dossiers internationaux. Les pays ACP et l'UE ont un intérêt commun à promouvoir une gestion durable des biens publics mondiaux et des défis qui les accompagnent, tels que le changement climatique ainsi que la sécurité d'approvisionnement en eau et en énergie et la sécurité alimentaire. Parmi les autres défis mondiaux qui ont un impact à tous les niveaux dans l'UE et les pays ACP figurent la paix et la sécurité (ce qui inclut la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et la criminalité internationale), l'environnement (notamment la biodiversité), les migrations, la santé et les questions financières, y compris l'architecture financière internationale, les flux financiers et la fiscalité.

Le changement climatique constitue un exemple éloquent d'un domaine dans lequel l'UE est chef de file mondial et pour lequel les pays ACP ont un intérêt particulier, étant donné que certaines de ces régions subiront ses effets de plein fouet. Un nouvel accord mondial sur le changement climatique devrait être adopté en décembre de cette année et la participation active des pays ACP est cruciale à cet égard. Dans le même temps, de nombreux pays ACP ont un grand potentiel pour la production d'énergies renouvelables et la croissance bleue, domaines dans lesquels des investissements importants du secteur privé seront nécessaires.

1. Dans quelle mesure le partenariat a-t-il été efficace pour relever les défis mondiaux?
2. Qu'est-ce qui serait nécessaire pour renforcer les résultats à cet égard et quels sont les défis mondiaux pour lesquels le partenariat pourrait apporter la plus grande valeur ajoutée à l'avenir, dans le contexte du nouveau cadre des ODD et dans les enceintes internationales compétentes?

Droits de l'homme, démocratie et État de droit, et bonne gouvernance

Le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que la bonne gouvernance constituent le fondement du partenariat ACP-UE. Ces valeurs sont essentielles pour un modèle de développement durable. Des progrès sont enregistrés, mais il reste de nombreux défis à relever. L'APC établit différentes formes de dialogue politique, y compris un dialogue politique régulier (article 8), ainsi qu'un dialogue politique renforcé et l'ouverture de discussions ad hoc lorsqu'une violation de ses éléments essentiels (droits de l'homme, principes démocratiques et État de droit) ou de graves cas de corruption sont imputables à un pays partenaire. Dans ce contexte, il prévoit l'adoption de mesures appropriées, notamment la suspension de la coopération en dernier recours, si cela s'avère nécessaire (articles 96 à 97). Depuis l'an 2000, des consultations ont eu lieu à cet égard dans 24 cas, l'un d'entre eux ayant trait à la corruption.

3. Les mécanismes prévus dans l'APC (c'est-à-dire le dialogue politique, le soutien financier, des mesures appropriées, la suspension de l'accord) ont-ils produit des améliorations concrètes en matière de droits de l'homme, de démocratie, d'État de droit et de bonne gouvernance, y compris en matière de lutte contre la corruption? Le futur partenariat devrait-il aller plus loin dans ce domaine et, si oui, de quelle façon?

4. La participation au partenariat des autorités locales et des acteurs non étatiques (à savoir les organisations de la société civile et les médias), des parlements nationaux, des tribunaux et des institutions nationales de défense des droits de l'homme a-t-elle été suffisante et utile pour promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, ainsi que la bonne gouvernance? Ces acteurs pourraient-ils accroître leur contribution et, si oui, de quelle façon?

Paix et sécurité, lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

Ainsi que le reconnaît l'article 11 de l'APC, la paix et la sécurité sont nécessaires au développement durable et à l'éradication de la pauvreté, et l'inverse est tout aussi vrai: les pays fragiles ou touchés par des conflits sont loin d'avoir atteint les OMD. Les conflits violents entre États se sont multipliés. Pour résoudre les conflits et les situations de fragilité, il faut adopter une approche globale alliant des instruments diplomatiques, des instruments de sécurité et des instruments de développement et mettre l'accent sur les activités de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de consolidation de l'État. Le soutien aux processus démocratiques est aussi très souvent jugé comme un facteur de paix et de stabilité. Ces grandes questions font partie intégrante du dialogue politique entre les partenaires dans le cadre de l'APC. En outre, l'UE et les pays ACP ont été confrontés au cours des dernières

années à des menaces transrégionales en matière de sécurité liées au terrorisme et à l'extrémisme violent, à toutes les formes de trafic, y compris ceux qui ont pour objet les êtres humains, les armes et la drogue, ainsi qu'à la piraterie. Ces risques sont amplifiés par la forte croissance démographique en Afrique, qui va de pair avec des défis tels que l'urbanisation rapide, la persistance ou l'accroissement des inégalités ainsi que des taux de chômage élevés, notamment chez les jeunes. Un grand nombre de ces défis sont liés entre eux et ont une dimension intercontinentale; l'UE et les pays ACP doivent utiliser leur panoplie d'instruments de manière cohérente s'ils entendent les relever avec succès.

5. Les dispositions relatives à la paix et à la sécurité dans l'APC sont-elles appropriées et utiles et l'équilibre entre l'engagement au niveau régional et l'engagement au niveau des pays ACP a-t-il été efficace?

6. Le futur partenariat devrait-il veiller à ce que les actions conjointes qui visent à prévenir les conflits, y compris les activités liées à l'alerte précoce et à la médiation, à la consolidation de la paix et à la consolidation de l'État, et celles qui tentent de relever les défis transnationaux liés à la sécurité soient plus efficaces? Cela doit-il se faire dans le contexte des relations UE-ACP?

Croissance économique durable et inclusive, investissements et commerce

Il est vital de promouvoir une **croissance économique inclusive et durable** pour le développement économique à long terme et la réduction de la pauvreté, ainsi que pour faire face aux défis démographiques. Bien que les résultats diffèrent d'un pays à l'autre et dans le temps, les performances économiques dans la région ACP ont été remarquables, créant des marchés nationaux plus vastes et offrant de nouvelles perspectives économiques. En revanche, l'industrialisation, la numérisation et la diversification économique sont restées limitées dans de nombreux pays ACP. La pauvreté et les inégalités n'ont pas été réduites autant que prévu et le niveau de sous-emploi et le volume de l'économie informelle restent trop élevés. Le renforcement de la résilience des populations les plus vulnérables demeure un défi. Le potentiel économique de l'Afrique reste globalement très important, étant donné que sa population devrait doubler d'ici à 2050 et que ce continent possède des ressources naturelles abondantes. Une exploitation durable des océans, notamment des ressources halieutiques considérables, l'aquaculture et l'exploitation des gisements de minerais peuvent créer d'importantes perspectives économiques et d'investissement. Des pays comme le Brésil, la Chine et l'Inde se positionnent stratégiquement dans ces régions en renforçant leur présence, en augmentant leurs investissements et en intensifiant leurs relations commerciales, ainsi qu'en élargissant leur portefeuille de coopération.

7. Dans quelle mesure le partenariat a-t-il été efficace pour promouvoir un développement durable et inclusif?

8. En tenant compte du nouveau cadre des ODD, le futur partenariat devrait-il aller plus loin dans ce domaine et, si oui, en quoi?

Le maintien de la **stabilité macro-économique**, y compris la stabilité du système financier, est une condition sine qua non du développement durable et solidaire. De nombreux pays ACP ont amélioré leur cadre macroéconomique au cours de la dernière décennie, qui a été marquée par des taux de croissance élevés, ce qui a permis de mobiliser plus de capitaux internationaux et nationaux. La récente crise financière et économique a mis en évidence la dégradation des conditions de vie et les effets d'entraînement qui peuvent résulter de l'instabilité macroéconomique. Cela est particulièrement pertinent dans le contexte d'un monde économique et financier de plus en plus connecté, qui renferme un grand nombre d'économies émergentes et les marchés financiers correspondants.

Malgré des taux de croissance soutenus et des ressources naturelles abondantes, de nombreux pays n'ont pas été en mesure de collecter les recettes nationales qui sont nécessaires au développement durable. La mise en place de systèmes fiscaux équitables et efficaces et d'autorités de collecte ouvre la voie à la perception de recettes durables. Cependant, des problèmes majeurs, tels que l'évasion fiscale, la fraude fiscale et les flux financiers illicites, subsistent.

9. Dans quelle mesure le partenariat a-t-il été efficace pour soutenir la stabilité macroéconomique et financière? Dans quels domaines une coopération ACP-UE en matière de stabilité macroéconomique et financière apporterait-elle une valeur ajoutée?

10. Dans quelle mesure le partenariat a-t-il été efficace pour améliorer la mobilisation des ressources financières nationales, promouvoir des systèmes fiscaux équitables et efficaces et lutter contre les flux financiers illicites? Une coopération ACP-UE renforcée dans ces domaines apporterait-elle une valeur ajoutée et une plus grande efficacité?

Il y a une reconnaissance accrue du fait que **l'engagement du secteur privé** et les formes d'économie sociales, traditionnelles et coopératives constituent un potentiel important pour la réduction de la pauvreté et le développement durable. Les flux financiers privés, tels que les transferts de fonds des travailleurs émigrés, les investissements étrangers et les fonds provenant des investisseurs institutionnels sont déjà plus importants que toutes les ressources publiques cumulées. Pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par le secteur privé, il est nécessaire de créer des conditions propices à l'initiative privée, au commerce et à la finance, à des investissements durables et à la création d'emplois décents, et d'intégrer les activités informelles dans l'économie formelle. Il faut également que les entreprises s'engagent fermement à catalyser les investissements du secteur privé dans les domaines où il existe des défaillances du marché et à adopter des pratiques responsables dans le cadre de leurs stratégies portant sur les activités principales.

L'aide publique au développement (APD) peut jouer un rôle de catalyseur pour mobiliser les fonds privés en faveur du développement durable. À cet effet, de nouveaux instruments, tels que les instruments mixtes, les titres de créance et les capitaux propres ainsi que d'autres formes de financement innovant, ont été mis au point, en particulier dans les infrastructures de transport et d'énergie. Un secteur énergétique durable est essentiel pour le développement durable.

Le secteur des technologies de l'information et de la communication pourrait jouer un rôle majeur en faisant progresser rapidement le développement, en réduisant la fracture numérique et en développant des sociétés fondées sur la connaissance, comme le fait déjà l'innovation scientifique et technologique dans un large éventail de domaines.

Une attention particulière doit être accordée au **secteur de l'agriculture et de l'élevage**, qui, dans de nombreux pays ACP, emploie la majorité de la population. En tant que tel, il représente un secteur avec un effet multiplicateur important pour la croissance et l'emploi, et pour la réduction de la pauvreté en milieu rural. Toutefois, le développement du secteur agricole est confronté à des défis majeurs, tels que le changement climatique, l'instabilité des prix et le respect des normes commerciales, notamment en matière de sécurité alimentaire.

11. Le partenariat a-t-il contribué à mobiliser le secteur privé et à attirer les investissements directs étrangers?

12. Comment le potentiel du secteur privé de l'UE et des pays ACP pourrait-il être mieux exploité? Quelle devrait être la priorité essentielle de la coopération entre les secteurs privés de l'UE et des pays ACP dans un cadre post-Cotonou et quel rôle l'APD pourrait-elle jouer dans ce contexte?

13. Dans ce contexte, quelles possibilités voyez-vous pour la nouvelle économie numérique?

14. Dans quelle mesure le partenariat a-t-il été en mesure de contribuer à développer davantage l'agriculture et à multiplier les échanges commerciaux?

Le **commerce** et l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale ont une incidence potentielle considérable sur le développement durable. Au niveau international, le cycle de Doha de négociations sur la libéralisation des échanges est au point mort. Les pays ACP, pris dans leur ensemble, ont maintenu un excédent commercial avec l'UE au cours de la dernière décennie et l'UE reste le principal partenaire de la plupart des pays ACP pour ce qui est du commerce et des investissements. Toutefois, la diversification des échanges et le commerce entre les pays ACP sont restés limités. Les économies émergentes accroissent rapidement leur présence. Dans le cadre de l'APC, les relations commerciales ACP-UE ont été placées sur de nouvelles bases par la négociation d'APE réciproques - mais asymétriques - avec la majorité des pays ACP. Les APE sont pleinement compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce. L'ACP demeure l'accord-cadre pour les APE, qui font référence aux objectifs et éléments essentiels de l'ACP. L'APC définit non seulement les APE comme les nouveaux accords commerciaux ACP-UE, mais contient également des dispositions en matière de coopération commerciale, notamment en ce qui concerne le commerce des services et les domaines liés au commerce, qui concernent tous les États ACP. Pour les pays ACP qui ne sont pas parties aux APE, les échanges commerciaux avec l'UE sont régis par le système des préférences généralisées, y compris l'initiative «Tout sauf les armes» pour les pays les moins avancés, ou par le principe du «traitement de la nation la plus favorisée» (pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure et au-delà).

15. Quelle a été la contribution des préférences commerciales du partenariat à l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et dans la réalisation de ses objectifs de développement?

16. Est-il toujours nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques sur la coopération commerciale dans le cadre post-Cotonou, en tenant également compte des pays ACP qui n'ont pas signé d'APE? Dans l'affirmative, sur quoi pourraient-elles/devraient-elles porter?

Développement humain et social

Le monde d'aujourd'hui est confronté aux défis majeurs connexes que sont l'éradication de la pauvreté, qui est au cœur de l'APC et constitue le principal objectif de la coopération au développement du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et la réalisation d'un développement durable dans ses trois dimensions. Des progrès ont été accomplis sur la voie de l'éradication de la pauvreté, mais les résultats varient considérablement selon les régions et les pays. Dans de nombreux pays, des inégalités subsistent entre les femmes et les hommes et la violence à l'encontre des femmes et des jeunes filles continue de saper les efforts déployés pour atteindre tous les objectifs.

Des crises et une fragilité récurrentes, ainsi que toutes sortes de chocs exogènes potentiels, demeurent des facteurs inhérents de l'anéantissement ou de l'annulation des acquis du développement. Le lien entre aide au développement et aide humanitaire a donc été renforcé. Les plus pauvres ne sont pas les seuls à être vulnérables; les personnes exposées au risque de pauvreté, voire la nouvelle classe moyenne dans les pays émergents, restent vulnérables et la résilience de ces groupes doit être renforcée. En outre, les inégalités de richesses et de revenus augmentent partout dans le monde. Il existe une relation négative entre les inégalités (en termes de revenus, d'accès aux services sociaux et de soins de santé et d'égalité hommes-femmes, ainsi qu'entre les groupes de population) et le développement humain, ce qui nuit à la cohésion sociale et contribue à l'instabilité et aux troubles sociaux. Des défis dont l'ampleur croît rapidement, tels que le changement climatique, la forte croissance démographique, le chômage des jeunes, l'urbanisation, la migration et la mobilité humaine devront être relevés afin d'éviter une régression et de continuer à progresser. La cohérence des politiques à tous les niveaux sera donc nécessaire pour stimuler un développement humain durable.

17. Le partenariat a-t-il atteint son objectif de développement humain de manière efficace et efficiente, notamment en ce qui concerne l'éradication de la pauvreté, mais aussi pour ce qui est de l'égalité des sexes et de l'émancipation des femmes? En quoi pourrait-on l'améliorer?

18. Compte tenu du nouveau cadre des ODD, quels sont les principaux défis liés au développement humain sur lesquels le futur partenariat devrait se concentrer?

Migration et mobilité

La migration et la mobilité sont extrêmement importantes, tant à l'intérieur des pays ACP et de l'UE qu'entre les pays ACP et l'UE. L'UE applique une approche globale pour traiter des questions liées à la migration.

Les problèmes liés à la migration clandestine doivent être traités, ainsi que les causes profondes de la migration, telles que la pauvreté, les conflits, la pression démographique, les problèmes climatiques et environnementaux, les violations des droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'État de droit, ainsi que l'absence de possibilités d'emploi décent et de régimes de protection sociale de base. En raison des déplacements forcés d'une ampleur sans précédent, il est essentiel de traiter systématiquement cette problématique sous l'angle à la fois du développement et de l'aide humanitaire.

Il importe également d'aider les pays tiers dans leurs efforts d'élaboration de politiques efficaces en matière de migration. Il convient d'exploiter les possibilités de migration par un renforcement de la migration et de la mobilité légales, notamment à des fins d'éducation ou de formation ou à des fins scientifiques, culturelles ou professionnelles, qui ont un effet positif sur les économies aussi bien que sur les sociétés.

L'article 13 de l'APC prévoit un dialogue ACP-UE sur la migration, qui est en cours. Il est particulièrement important de s'attaquer plus efficacement à la migration irrégulière, et notamment de lutter contre les réseaux criminels correspondants, ainsi qu'au retour et à la réadmission des personnes n'ayant pas le droit de rester dans l'UE. Il est vital d'assurer la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables.

19. Le partenariat a-t-il été un instrument utile pour débattre des questions de migration et a-t-il contribué de manière positive à ces débats? L'article 13 de l'APC a-t-il été intégralement appliqué?

20. Un futur partenariat devrait-il aller plus loin dans ce domaine, et sur quels aspects particuliers devrait-il se concentrer (la migration et la mobilité légales, le traitement des causes profondes de la migration, le retour et la réadmission, la lutte contre la traite des êtres humains et la contrebande, la protection internationale)?

III. Vers un partenariat plus efficace (la «forme»)

La présente section s'appuie sur les enseignements tirés de la relation de longue date, en particulier sur la mise en œuvre de l'APC. Les questions posées dans cette section visent à étudier comment le partenariat peut devenir un instrument plus efficace au service de la promotion des intérêts de l'UE et des pays ACP.

Une relation politique plus forte

L'APC offre un cadre solide de principes fondamentaux partagés, qui sont inscrits dans un accord juridiquement contraignant. Il constitue la base de la coopération avec l'ensemble des

membres du groupe des États ACP et avec chacun des pays ou (sous-)région qui en font partie. Sa mise en œuvre repose sur un vaste dialogue politique qui a lieu à différents niveaux, tant à l'échelon national que régional, et qui se déroule dans le cadre des institutions communes ACP-UE. Les États membres de l'UE sont parties à l'APC, ce qui signifie que leurs relations bilatérales avec les pays ACP sont également définies par l'accord.

21. Dans quelle mesure le dialogue politique a-t-il été efficace et à quel niveau est-il le plus efficace: national, régional ou dans le cadre des institutions conjointes UE-ACP? Le champ d'application du dialogue politique devrait-il être élargi ou limité?

22. Une participation accrue des États membres de l'UE, associant leurs politiques et instruments bilatéraux au dialogue politique au niveau national, renforcerait-elle l'efficacité et l'efficacé du dialogue?

23. Le fait que l'accord soit juridiquement contraignant a-t-il joué un rôle important dans sa mise en œuvre, en comparaison avec d'autres partenariats régionaux fondés sur des déclarations politiques?

Cohérence de la couverture géographique

La couverture géographique du partenariat ACP-UE s'est considérablement élargie au fil du temps. Pour des raisons de cohérence et d'efficacité de la coopération, il peut être intéressant d'intégrer dans le cadre global d'autres pays qui sont confrontés aux mêmes défis. Le renforcement du programme continental africain a conduit à la création du partenariat Afrique-UE en 2007. Il comprend les pays d'Afrique du Nord, qui ne sont pas parties contractantes à l'APC. L'Afrique du Sud est une partie contractante, mais certaines dispositions de l'accord ne la concernent pas. La plupart des PMA sont membres du groupe des États ACP et le passage à un programme d'objectifs de développement durable plus «universel» favorise l'adoption d'une approche unifiée à l'égard de ce groupe de pays. Dans ce contexte, le réexamen doit également tenir compte de la couverture géographique actuelle et voir si une couverture plus large du partenariat au niveau des pays ACP alliée à un ancrage plus régional pourrait être bénéfique pour les parties. L'équilibre et la division du travail entre les relations de l'Union européenne avec les États ACP dans leur ensemble, d'une part, et avec les groupements régionaux, d'autre part, est l'une des principales questions à explorer. Le contexte régional peut englober, dans certains cas, des pays voisins qui ne font pas partie du cadre ACP. Par exemple, les pays de la zone Caraïbes sont membres de la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes.

24. Serait-il utile d'ouvrir un futur cadre à des pays autres que les membres actuels du groupe des États ACP? De quels pays s'agirait-il?

25. Quel type de cadre devrait régir les relations de l'UE et des pays ACP? Quel serait le lien entre un cadre qui succéderait à l'actuel cadre ACP-UE et les partenariats régionaux plus récents de l'UE avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique? Un futur cadre ACP-UE pourrait-il inclure des partenariats distincts avec des partenaires régionaux?

26. Est-il possible d'intégrer des relations plus structurées avec l'Asie, l'Amérique latine, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord?

Une coopération davantage ciblée sur des groupes de pays au niveau de développement similaire

Pour faire en sorte que l'aide au développement de l'UE soit apportée là où elle est la plus nécessaire et là où elle a le plus d'impact sur l'éradication de la pauvreté, l'UE a récemment renforcé le principe de différenciation. Cela a permis à un certain nombre de pays partenaires de l'UE d'évoluer de l'aide bilatérale au développement vers un stade plus avancé. Les deux dernières décennies ont montré que le groupe ACP est confronté à une diversité de modèles de développement de plus en plus grande, qui existe notamment entre des pays à revenu intermédiaire «en plein essor», d'une part, et les pays les moins avancés et les États fragiles, d'autre part. Environ la moitié des 79 pays ACP font aujourd'hui encore partie des pays les moins avancés, alors qu'un certain nombre d'autres ont réussi à obtenir le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (11), de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (23) ou de pays à revenu élevé (4). Compte tenu de cette progression, l'évolution de l'aide bilatérale au développement vers un stade plus avancé devrait être envisagée pour les pays ACP les plus développés. Des niveaux élevés d'inégalité et de pauvreté subsistent à l'intérieur des pays, y compris ceux appartenant aux catégories économiques supérieures. Des formes de coopération mieux adaptées, telles que celles qui reposent sur l'assistance technique, le transfert de connaissances et la recherche et permettent une découverte et une mise au point conjointes de solutions, sont nécessaires pour répondre aux différents défis auxquels les partenaires ACP sont confrontés en fonction de leur stade de développement.

27. Le système actuel d'attribution des ressources pour le développement en fonction des besoins et des capacités, ainsi que des performances, est-il suffisant pour canaliser les fonds vers les pays où l'impact le plus important peut être obtenu? La répartition des ressources devrait-elle continuer à accorder la priorité aux pays qui en ont le plus besoin, y compris aux États fragiles?

28. Quel type de coopération pourrait contribuer à couvrir les besoins spécifiques des pays ACP les plus développés en vue d'atteindre une croissance plus équitable et plus durable?

Renforcer les relations avec les acteurs clés

L'APC fournit un cadre pour une vaste relation inclusive qui ne se limite pas aux gouvernements nationaux, mais reconnaît le rôle joué par les parlements, les autorités locales et les acteurs non étatiques (société civile, secteur privé et syndicats) dans le développement. Il a officialisé leur rôle tant dans la conduite du dialogue politique que dans la programmation et la mise en œuvre des programmes de coopération. Néanmoins, la participation réelle de certains de ces acteurs est restée modeste et leur potentiel n'a pas été pleinement exploité.

29. Le modèle actuel de participation des parties prenantes a-t-il efficacement contribué à la réalisation des objectifs du partenariat? Quels acteurs pourraient jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre du partenariat? Comment cela pourrait-il se faire?

30. Quelles actions pourraient être menées pour promouvoir la participation efficace et efficiente des secteurs privés au niveau national et international, de la société civile, des partenaires sociaux et des autorités locales dans le cadre du partenariat?

Dans la région ACP, un certain nombre de nouveaux acteurs sont devenus très actifs dans les domaines de l'économie et du développement; il s'agit notamment de pays émergents comme le Brésil, la Chine, l'Inde ou l'Indonésie, mais aussi des États arabes du Golfe persique et de fondations privées. En outre, certains pays ACP, bien qu'ils restent confrontés à des défis majeurs en termes de développement, affichent à présent un PIB par habitant plus élevé que certains États membres de l'UE. Certains fournissent eux-mêmes une aide au développement à d'autres pays ACP.

31. Le partenariat devrait-il être ouvert aux nouveaux acteurs, comme indiqué ci-dessus?

32. À cet égard, la possibilité d'ouvrir le partenariat à des «membres associés» ou des «observateurs» doit-elle être envisagée?

33. Comment un nouveau cadre pourrait-il promouvoir la coopération triangulaire et la coopération Sud-Sud, y compris la participation accrue d'États ACP en tant qu'acteurs du développement venant en aide à d'autres pays ACP?

Rationaliser la structure institutionnelle et le fonctionnement du partenariat

Le réexamen du partenariat doit également être l'occasion de se pencher sur la structure institutionnelle et le fonctionnement en termes de prise de décision plus efficace au niveau approprié. Un ensemble complexe d'institutions communes s'est développé au fil des années, y compris celles créées par les APE. En outre, le réexamen devrait prendre en considération le fait que des institutions telles que l'Union africaine et les organisations régionales d'Afrique, des Caraïbes (CARIFORUM) et du Pacifique (Forum des îles du Pacifique) ont renforcé leur position sur la scène internationale et en particulier en ce qui concerne leurs relations avec l'Union européenne.

34. La structure institutionnelle commune (qui comprend le Conseil des ministres ACP-UE, le Comité des ambassadeurs ACP-UE et l'Assemblée parlementaire paritaire) s'est-elle avérée efficace pour débattre et promouvoir des positions et des intérêts communs ainsi que pour fournir des orientations et des impulsions politiques au partenariat ACP-UE et en ce qui concerne la mise en œuvre de l'APC?

35. Quelle est la valeur ajoutée des institutions communes ACP-UE par rapport à des cadres communautaires régionaux et à des cadres communautaires économiques régionaux pour le dialogue et la coopération plus récents?

36. *Quelles dispositions institutionnelles contribueraient le plus efficacement à relever les défis communs et à promouvoir les intérêts communs?*

37. *Faudrait-il exiger un degré plus élevé d'autofinancement de ce mode de fonctionnement (institutions communes ACP-UE et secrétariat ACP) de la part des États ACP?*

Des instruments et des méthodes de coopération au développement plus adaptés et plus souples

Les instruments et méthodes de coopération visent à mettre en œuvre les principes de Cotonou, qui sont axés sur les résultats, le partenariat et l'appropriation. La programmation et la mise en œuvre du FED sont donc conçues comme une responsabilité commune. Des procédures et des systèmes ont été élaborés afin de permettre l'appropriation et l'alignement sur les politiques gouvernementales; ils reposent dans une large mesure sur la fonction d'ordonnateur national/régional/intra-ACP (ON/OR). L'ON est un haut fonctionnaire nommé par le gouvernement de chaque État ACP pour le représenter et être conjointement responsable de toutes les opérations financées par le FED. Cela a garanti la possibilité d'une appropriation totale par l'organisation gouvernementale/régionale, mais, comme indiqué par les évaluations, cela n'a pas toujours permis d'obtenir le dialogue sectoriel efficace et la mise en œuvre sans heurts escomptés, et une mise à jour peut s'avérer nécessaire en la matière.

Le FED est actuellement mis en œuvre par les programmes nationaux, régionaux et intra-ACP. Il comprend également des mesures particulières et souples pour les interventions dans le domaine du développement et les interventions humanitaires en cas de situations d'urgence et d'événements imprévisibles.

En outre, les pays ACP partenaires bénéficient, dans le cadre du budget de l'Union, du programme panafricain ou des programmes thématiques financés au titre de l'instrument de coopération au développement⁵. De plus, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix⁶ ainsi que l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme⁷ financent de nombreux projets dans les pays ACP. La multiplicité des instruments a créé des problèmes en termes de concentration, de coordination et de complémentarité de l'aide au développement de l'UE. L'extension de la programmation conjointe de l'aide de l'UE et des États membres de l'UE vise à renforcer l'impact de l'UE et l'efficacité de l'aide.

38. *Un instrument de financement spécifique à l'appui du partenariat ACP-UE apporte-t-il une valeur ajoutée? Si c'est le cas, pour quelles raisons et en quoi cet instrument différerait-il des autres instruments de financement extérieur financés par le budget général de l'Union? Cet instrument est-il suffisamment souple, notamment pour répondre aux situations de crise? Peut-il être déployé différemment?*

⁵ Règlement (UE) n° 233/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument de financement de la coopération au développement pour la période 2014-2020.

⁶ Règlement (UE) n° 230/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix.

⁷ Règlement (UE) n° 235/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument financier pour la démocratie et les droits de l'homme dans le monde.

39. Quelle est la valeur ajoutée du système de cogestion du FED, qui associe les autorités nationales à la programmation et à la gestion des programmes d'aide, en comparaison avec d'autres instruments de coopération de l'UE utilisés dans des pays autres que les pays ACP?

40. La conception actuelle du processus de programmation et de la mise en œuvre des activités conduit-elle à une véritable appropriation par les bénéficiaires? Quelles possibilités d'amélioration existe-t-il? Comment l'UE et les États membres peuvent-ils optimiser l'impact de la programmation conjointe?

En termes de mise en œuvre, la coopération de l'UE a pris des formes diverses, qui vont de l'approche par projet à l'appui budgétaire, dans le cadre duquel on observe depuis peu une hausse des opérations de financement mixte et l'émergence de fonds fiduciaires de l'UE, sans oublier la coopération déléguée en faveur d'agences d'aide au développement de l'UE ou d'agences internationales. À l'heure d'envisager un nouveau partenariat, il convient de réfléchir à la combinaison appropriée de modalités de mise en œuvre (y compris l'octroi de prêts plutôt que de subventions ou l'apport de garanties à l'investissement), ainsi que de renforcer un environnement propice à un contrôle financier et un système de responsabilité efficaces et efficaces.

La part relative de l'aide publique au développement dans le revenu national brut a diminué dans de nombreux pays ACP. L'éventail d'instruments de coopération financière doit donc évoluer, de façon à ce que les fonds d'aide publique au développement de l'UE puissent contribuer de la façon la plus efficace possible à l'objectif général de coopération au développement. Des synergies avec d'autres sources de financement ainsi que la mobilisation d'autres modes de mise en œuvre (y compris les initiatives privées et les investissements privés) ou de nouveaux instruments, par exemple un instrument de jumelage⁸ ou l'instrument TAIEX⁹ dans le domaine du transfert de connaissances, sont envisageables.

41. La diversité des instruments existants étaye-t-elle suffisamment les principes et intérêts communs de l'UE et des pays ACP et existe-t-il en la matière des lacunes qui devraient être comblées? Quel jugement portez-vous sur l'efficacité et l'efficience des diverses modalités de mise en œuvre?

42. Convient-il d'exiger un taux d'autofinancement plus élevé des activités de la part des États ACP, pour garantir l'appropriation? Cela s'appliquerait-il à tous les pays? Sur quels principes cela devrait-il reposer?

43. Comment peut-on mobiliser davantage l'expertise de l'UE et de ses États membres, notamment dans les pays à revenu intermédiaire?

⁸ Le jumelage réunit l'expertise du secteur public des États membres de l'UE et des pays bénéficiaires dans le but de renforcer les activités de coopération.

⁹ TAIEX est l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne dans les pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion et les pays voisins. Il soutient les administrations publiques en matière de rapprochement, d'application et de mise en œuvre de la législation de l'UE et facilite le partage des bonnes pratiques de l'UE.