

Vers un nouveau partenariat entre l'Union Européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique après 2020

Les champs marqués d'un * sont obligatoires.

Ceci est le formulaire à employer afin de soumettre votre contribution sur le document de consultation conjointe émis par la Commission Européenne et la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Contributeur

* Vous êtes/représentez

- ☒ une autorité publique / organisation internationale
- ☐ une association
- ☐ un groupe de réflexion
- ☐ une organisation de la société civile
- ☐ une société
- ☐ un citoyen

* Votre nom et/ou nom de votre organisation

France - Secrétariat général des affaires européennes

* Pays de résidence ou du siège de votre organisation

FRANCE

* E-mail

lara.deger@sgae.gouv.fr

Numéro d'identification dans le registre de transparence (le cas échéant)

* Votre contribution

peut être directement publiée avec les informations au sujet de votre personne/organisation. Vous consentez à la publication totale ou partielle de votre

- ☒ contribution incluant votre nom ou celui de votre organisation, et vous déclarez qu'aucune partie de votre contribution n'est illégale ou n'enfreint les droits d'un tiers d'une façon qui empêcherait sa publication.

peut être directement publiée pour autant que vous/votre organisation restiez anonyme.

Vous consentez à la publication totale ou partielle de votre contribution - qui peut contenir

- ☐ des citations ou des opinions que vous exprimez - tant que ceci reste anonyme. Vous déclarez qu'aucune partie de votre contribution n'est illégale ou n'enfreint les droits d'un tiers d'une façon qui empêcherait sa publication.

ne peut être publiée mais peut être incluse dans des données statistiques. Votre compréhension que votre contribution ne sera pas publiée directement mais que vos

- ☐ réponses pourront être reprises dans des données statistiques pour montrer, par exemple, des tendances générales. Notez que votre contribution peut être sujette à une requête d'accès public aux documents en accord avec le Règlement (CE) No 1049/2001.

Intérêts mondiaux communs dans un monde multipolaire

1. Dans quelle mesure le partenariat a-t-il été efficace pour relever les défis mondiaux?

L'année 2015 a été une année charnière pour les politiques de développement, avec notamment l'adoption de l'Agenda 2030. Depuis 2000, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), visant à répondre aux grands défis mondiaux et à s'affranchir de la pauvreté avant 2015 ont permis la réalisation de progrès importants et ont considérablement amélioré les conditions de vie de millions de personnes dans les pays en développement. Le partenariat UE-ACP a également contribué à ces progrès à travers son volet le plus visible, l'aide au développement en particulier en direction des pays moins avancés (PMA), catégorie dans laquelle figurent la moitié des pays ACP. A titre d'exemple, en apportant un appui financier conséquent dans le cadre du fonds européens de développement (FED) à des initiatives mondiales ou régionales telles que l'Alliance mondiale contre le changement climatique et la Grande muraille verte pour le Sahara et le Sahel, l'UE a contribué à apporter des solutions à des pays en situation de grande vulnérabilité en matière d'environnement et de dérèglement climatique. L'UE a en outre démontré sa capacité de réaction rapide afin d'aider ses partenaires à faire face au ralentissement économique mondial à travers le mécanisme « FLEX » relatif à la vulnérabilité en 2009 et 2010. Enfin, durant cette période, l'UE a également mis sur pied une facilité dédiée à la lutte contre l'insécurité alimentaire afin de faire face à la flambée des prix des denrées alimentaires.

Toutefois, l'Afrique subsaharienne est la région du monde qui affiche, en 2015, le plus grand retard quant à la réalisation des OMD, étant donné qu'aucun des huit objectifs ne sera atteint à la fin de l'année en dépit des progrès déjà enregistrés. Le partenariat ACP-UE, dont la majeure partie des fonds du FED est programmée vers l'Afrique subsaharienne, aura été un outil utile dans le cadre des OMD, mais insuffisant notamment en matière de lutte contre la pauvreté.

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?

Il est indispensable que le futur partenariat intègre pleinement les nouvelles priorités de l'Agenda 2030 et joue un rôle important dans la mise en œuvre de l'ensemble des 17 nouveaux objectifs de développement durable (ODD). Le futur partenariat UE-ACP après 2020 pourrait apporter une valeur ajoutée quant à la réalisation des défis mondiaux essentiels identifiés dans ce cadre, en particulier : les questions climatiques et le lien avec le développement durable, la sécurité alimentaire, la promotion de l'égalité femmes-hommes à tous les niveaux (cf. réponse à la question 17 sur le genre), la réduction des inégalités économiques et sociales au sein et entre les pays, l'intégration régionale des ACP et

leur insertion dans le commerce international. Ces objectifs pourront être poursuivis en renforçant la coopération avec le secteur privé, en approfondissant la dimension opérationnelle et en s'inscrivant dans une approche régionale (les questions sécuritaires et migratoires notamment incluant une approche régionale souvent plus adaptée).

Par ailleurs, le potentiel des Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) et des régions ultrapériphériques (RUP) n'avait jusqu'ici pas été assez suffisamment mis à profit en termes de réalisation des OMD. Dans le cadre de l'adoption du nouvel agenda 2030, des objectifs de développement durable les concernent particulièrement (changements climatiques, développement durable) et le renforcement de l'approche régionale devraient offrir une place plus large à ces territoires et donner lieu à davantage de coopération avec les pays ACP. La mise en œuvre de l'ODD 16 sur la promotion de sociétés pacifiques, la bonne gouvernance et le droit devra tout particulièrement figurer au cœur du futur partenariat ACP-UE.

S'agissant des enjeux climatiques, priorité à la fois pour l'UE et les pays ACP, dont certaines régions comptent parmi les plus vulnérables au dérèglement climatique, dont les petits États insulaires en développement (PEID), il sera nécessaire d'intégrer pleinement la logique de la recherche de co-bénéfices climat dans les projets de développement et l'augmentation des investissements dans les énergies propres. Il sera particulièrement essentiel de veiller à fixer un objectif ambitieux et désormais contraignant, supérieur à celui de 20 % prévu actuellement dans le règlement financier de l'UE et le FED, s'agissant de la part des actions financées par l'UE dans les pays ACP contribuant à la lutte contre le dérèglement climatique et prévoir des dispositifs permettant de vérifier que cet objectif est toujours atteint sinon dépassé dans la mise en œuvre de la programmation. La clause « climato-compatible » prévue actuellement dans le règlement du FED (permettant de veiller à ce que tout projet de développement ait au minimum à impact nul sur le dérèglement climatique) devra être préservée et ses moyens de mise en œuvre renforcés.

Plus généralement, il importe de donner une place plus spécifique au dialogue sur les défis mondiaux, en les intégrant à la fois dans le dialogue politique, la coopération économique en lien avec le secteur privé, et l'aide au développement, et en accordant une attention toute particulière à la dimension régionale de ce dialogue. L'ancrage régional de ce dialogue devrait être l'occasion d'inclure davantage des acteurs tels que les PTOM et les RUP, a minima à propos des problématiques qui les concernent particulièrement.

En termes de représentation, le Groupe ACP peut participer en tant qu'observateur aux sessions l'AGNU, mais n'a pas de bureau permanent à New York et n'agit pas comme un groupe d'Etats reconnu dans le système des Nations Unies. Cette absence de représentation est fréquemment critiquée par les représentants de la société civile et par le groupe ACP lui-même, étant perçu comme à un obstacle à la représentation des

valeurs communes que l'UE et les ACP estiment partager. Par ailleurs, elle traduit sans doute le fait que le groupe ACP ne jouit pas d'une réelle reconnaissance internationale. Le dialogue UE-ACP pourrait ainsi être un moyen de contribuer à l'affirmation du groupe ACP dans les enceintes internationales, s'agissant notamment des enjeux globaux, tout en veillant à une diversification des partenaires.

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

3. Les mécanismes prévus dans l'accord de partenariat de Cotonou (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?

S'agissant du dialogue politique, il s'agit, avec la coopération mise en œuvre dans le cadre du FED, d'une des composantes tangibles du partenariat. La régularité du dialogue politique, prévu à l'article 8 de l'Accord de Cotonou, observée dans la plupart des pays ACP est structurante et permet de faire passer des messages-clés, à intervalles réguliers, dans un format plus large que le seul échange bilatéral et dans un climat le plus souvent ouvert et constructif, comme en témoignent les rapports des chefs de mission présents sur place. Son intérêt est particulièrement marqué pour les pays avec lesquels les échanges bilatéraux des Etats membres de l'UE sont limités, et les opportunités de dialogue européen rares (Surinam notamment). Le dialogue politique prévu à l'article 8 de l'actuel Accord constitue donc un cadre commun pertinent qui doit être maintenu.

Ce cadre institutionnel essentiel pourrait être élargi et approfondi :

- lorsque possible et opportun, des consultations associant les autorités locales et les acteurs de la société civile et du secteur privé pourraient être envisagées ;
- des dialogues thématiques sur les enjeux transversaux d'intérêt commun (en particulier sur les enjeux relatifs au climat, à la sécurité et aux migrations, la sécurité alimentaire) pourraient être mis en place ou mieux valorisés, notamment avec les ministères directement concernés ;
- prévoir la possibilité d'un partenariat plus étroit avec les Etats qui le souhaitent (cf. partenariat initié en 2013 entre l'UE et le Cap-Vert sur la sécurité et la stabilité).

S'agissant des mesures appropriées, l'article 96 permet de marquer concrètement l'importance des valeurs et principes partagés essentiels qui, s'ils ne sont pas respectés, justifient un dialogue renforcé et in fine que soient remises en causes d'autres dimensions du partenariat (coopération au développement, mais aussi des préférences commerciales

accordées dans le cadre des accords de partenariat économique (APE), à travers la clause de non-exécution prévue dans ces accords). La même disposition existe en cas de situations graves de corruption à l'article 97.

L'intérêt de ces dispositions est double : d'une part, l'existence même de ces articles permet de prévenir les atteintes aux droits de l'Homme ; d'autre part, ces dispositions permettent de réagir dans un cadre juridique préétabli en cas de violation grave de principes fondamentaux. Ces dispositions permettent ainsi d'avoir une approche systématique et cohérente de la question.

Dans la pratique, le retour à un ordre constitutionnel a pu être constaté et ces dispositions ont été levées dans tous les Etats à l'égard desquels ces dispositions ont été appliquées (cf. Fidji, Madagascar, etc.). Il s'agit donc d'un levier utile. L'approche graduelle prévue (dialogue renforcé avant l'application de mesures appropriées) apparaît particulièrement pertinente car elle offre la possibilité de résoudre les problématiques dans le cadre du dialogue.

Il semblerait opportun de réfléchir aux moyens d'améliorer concrètement l'application de l'article 96, notamment en définissant plus précisément les « mesures appropriées » et les modalités de leur mise en œuvre :

- une approche encore plus graduée et des mécanismes permettant une reprise immédiate de l'aide après la levée de ces mesures devraient être privilégiés ;
- ces dispositions pourraient être étendues pour d'autres principes essentiels, en particulier en matière d'atteinte à la paix, à la sécurité et à la stabilité internationale ;
- ces dispositions pourraient être mieux articulées avec les autres instruments financiers de l'UE : l'appui concret apporté sous forme de projets et d'assurances techniques, dans le cadre du FED et d'autres instruments, est en effet essentiel pour accompagner des améliorations concrètes en matière de droits de l'Homme, de démocratie, d'Etat de droit et de bonne gouvernance. En ce sens, il est important que ces actions soient pleinement adaptées aux problématiques spécifiques de chaque pays et prennent en compte tous les acteurs : les autorités nationales, mais aussi les autorités locales, les parlementaires, le pouvoir judiciaire, le secteur privé et la société civile. Ces acteurs pourraient être associés au cas par cas, et selon les circonstances ayant amené à l'activation de ces dispositions, au dialogue renforcé de l'article 96.

S'agissant du soutien financier, l'appui du FED est un instrument important car il contribue à faire de l'UE un interlocuteur privilégié des Etats d'une part, à travers la gestion directe mais également indirecte, et d'autre part de la société civile locale via le fonds pour la société civile ; il donne du poids et de la crédibilité à l'UE dans les discussions avec les autorités sur l'espace laissé à la société civile, dans des contextes locaux où cet espace est souvent de plus en plus restreint du fait de législations contraignantes.

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?

Le dialogue politique prévu par l'article 8 apparaît actuellement limité dans sa mise en œuvre aux institutions étatiques. Dans ce contexte, la participation ponctuelle de représentants des autorités locales, des parlements nationaux et d'acteurs de la société civile et du secteur privé pourrait être opportune. En outre, un rôle pourrait leur être donné dans le cadre de la procédure du dialogue renforcé. Enfin, il est essentiel qu'un appui leur soit apporté dans le cadre des projets mis en œuvre dans le cadre du FED et des autres instruments pertinents. Les échanges entre acteurs non-étatiques européens et ACP pourraient également être encouragés.

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

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?

L'accord comprend plusieurs dispositions relatives à la paix et à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme. Il serait cependant opportun, au vu des nouvelles menaces, d'en renforcer le caractère opérationnel en prévoyant des objectifs concrets et des modalités de coopération. L'objectif de renforcement des capacités opérationnelles des pays ACP en matière de réponses immédiates aux crises et de lutte contre le terrorisme, en premier lieu de l'Afrique, pourrait ainsi clairement être mis en avant, de même que l'engagement d'un appui spécifique de l'UE en la matière. Dans cette perspective le soutien apporté dans le cadre de la facilité africaine de paix à l'architecture africaine de paix et de sécurité est essentiel et doit être poursuivi.

Par ailleurs, l'évolution des menaces sécuritaire et terroriste constitue un élément essentiel à mieux prendre en compte dans le futur cadre de coopération, en mobilisant tous les instruments de l'UE disponibles en matière de renforcement des capacités pour apporter de la formation et de l'équipement aux pays tiers. C'est tout le sens de l'initiative de l'UE en faveur du renforcement des capacités des Etats tiers (CBSD), qui doit être mise en place rapidement.

La lutte contre les trafics et la criminalité organisée est mentionnée de manière plus incidente dans l'accord actuel et les dispositions sur ce point mériteraient également d'être renforcées. Les questions de la bonne gestion des frontières et de la lutte contre le trafic et la traite d'êtres humains apparaissent particulièrement prioritaires, en se fondant sur les instruments internationaux existants.

Il semble enfin nécessaire de prévoir la coexistence de dispositions relatives à la coopération entre Etats d'une part, et à la coopération avec les organisations régionales et sous-régionales d'autre part, afin de prendre en compte le rôle croissant de ces dernières en matière de paix et de sécurité. Il serait également pertinent de prévoir des possibilités de coopération renforcée avec certains Etats/certaines régions ou sous-régions. Enfin, les possibilités de coopération, offertes dans le cadre du chapitre VI de la Décision d'association Outre-mer (DAO) , entre les PTOM et l'UE dans le domaine de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme devrait être davantage exploitées. Il serait en effet bénéfique de s'appuyer sur ces territoires afin de développer et d'améliorer la coopération UE/ACP sur ces thématiques.

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?

Le soutien à la paix et à la sécurité constitue un objectif partagé par les pays ACP et E et est un enjeu désormais prioritaire. Dans ce contexte, il apparaît effectivement essentiel de veiller à accroître encore notre coopération en matière de prévention des conflits, en particulier s'agissant du renforcement des capacités des Etats ACP, ainsi qu'en adoptant une approche globale en prenant en compte systématiquement le lien entre sécurité et développement dans les actions mises en œuvre. Il est indispensable de veiller à la bonne coordination de toutes les initiatives (Etats membres, pays ACP, actions mises en œuvre au niveau régional, actions de développement, missions de PSDC, etc.).

Il semble nécessaire que la coopération sur ce sujet soit déclinée dans le cadre de la relation de l'UE avec chacun des pays ACP (projets de coopération, dialogue politique), mais également, en parallèle, avec les structures transnationales pertinentes (organisations régionales/communautés économiques et mécanismes sous-régionaux, organisations régionales impliquées dans la lutte contre le terrorisme et les menaces sécuritaires telles que le G5 Sahel et la Commission du Bassin du lac Tchad, etc.) et, enfin, dans le cadre des échanges avec le groupe ACP dans son ensemble.

Croissance économique durable et inclusive, investissements et commerce

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

Pour l'avenir, il est essentiel de continuer à soutenir une croissance inclusive et durable dans les pays ACP avec des bénéfices pour l'ensemble des parties, en s'assurant notamment que les échanges économiques UE-ACP s'inscrivent dans cette perspective. Pour ce faire, il s'agira notamment de renforcer la coopération avec le secteur privé et d'encourager sa contribution au développement durable des ACP. L'objectif de 20 % d'actions contribuant à lutter contre le dérèglement climatique (cf. question 2), s'il n'a jusqu'à présent qu'une valeur incitative, n'en est pas moins de mieux en mieux respecté dans les faits. On estime qu'à ce stade de l'exécution du 11ème FED, ce sont quelque 15 % du total des actions qui ont un effet contre le dérèglement climatique, contre une moyenne d'environ 7 % dans le cadre du 10ème FED.

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?

Cf. réponse à la question 2.

Le nouveau cadre des ODD est transversal en faisant converger les agendas du développement et de la lutte contre le dérèglement climatique dans la perspective du développement durable. En outre, l'Agenda 2030 est le fruit d'une consultation large et inclusive incluant tous les acteurs – les gouvernements, la société civile, les entreprises, les collectivités territoriales. Par ailleurs, l'universalité de cet Agenda 2030, qui sera appliqué à tous les pays, ceux du Nord comme ceux du Sud, implique une intégration de ses principes dans le nouveau partenariat UE-ACP.

Le nouveau partenariat UE-ACP devra veiller en particulier à inclure largement l'ensemble des parties prenantes en amont de la réflexion en vue d'aller aussi loin que possible dans l'esprit de la démarche inclusive. La dimension de la durabilité, introduite par l'Agenda 2030, devra également avoir une place importante dans le futur accord de partenariat UE-ACP.

Les capacités des PTOM à devenir les catalyseurs d'une croissance inclusive et durable au service du développement humain dans leurs régions devraient être renforcées, comme le préconisait la communication de 2012 « Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique ». Les PTOM disposent d'atouts considérables pour contribuer à cette croissance inclusive (expertise, développement d'actions de coopération Sud-Sud, relations commerciales, etc.). Ces atouts pourraient être davantage valorisés dans un nouveau partenariat avec les pays ACP, en organisant des structures de dialogue à l'échelle appropriée, notamment régionale et infrarégionale, qui rassembleraient l'ensemble des acteurs concernés de la zone, pays ACP comme PTOM associés à l'UE afin d'inciter à la réalisation de projets communs tournés vers la réalisation des ODD.

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?

L'importance de la mobilisation de l'aide budgétaire dans le cadre du partenariat ACP- UE représente sans aucun doute une valeur ajoutée forte de la politique de coopération européenne en matière de stabilisation macroéconomique et financière, qu'il convient de préserver tout particulièrement pour les États les plus fragiles. Du fait des effets d'apprentissage induits et, parce qu'elle est versée au budget général des Etats bénéficiaires, l'efficacité de l'aide sous forme d'appui budgétaire est reconnue en termes d'appropriation.

Il conviendra d'assurer, dans le cadre du Post-Cotonou, la continuité des efforts entrepris afin d'atteindre une plus grande efficacité de l'aide budgétaire. Le rapport annuel 2015 sur les aides budgétaires illustre les progrès réalisés grâce aux réformes mises en œuvre depuis 2013 en termes de différenciation des aides budgétaires, de critères d'éligibilité, d'évaluation et gestion des risques, et de suivi de la mise en œuvre. Une meilleure adaptation des modalités d'aide budgétaire retenues et une plus grande attention portée à l'analyse de risques par pays permettra de faire en sorte que l'aide budgétaire européenne corresponde mieux aux besoins des pays partenaires ACP. L'accompagnement de l'aide budgétaire pourra encore être renforcé par de l'assistance technique et une association renforcée de l'UE dans sa mise en œuvre (à l'image de la création des comités d'orientation stratégique dans le cadre de la programmation régionale). De tels ajustements sont essentiels pour accroître l'efficacité de l'aide budgétaire, répondre aux limites de capacités d'absorption des pays bénéficiaires et limiter les risques liés à la gouvernance.

Par ailleurs l'aide budgétaire peut favoriser la mise en place de stratégies nationales ou sectorielles, de structures pérennes de coordination, de structures intégrées de suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement et de stratégies sectorielles. L'aide budgétaire permet de pérenniser les budgets d'investissement, de financer les réformes structurelles des politiques publiques et d'assurer les services de base des États les plus vulnérables. Cela se matérialise particulièrement dans le cadre du contrat de renforcement de l'État qui, en dépit de son profil risqué, permet une mobilisation rapide et massive de l'appui budgétaire. Si l'aide doit être accompagnée de dispositions pour le renforcement de la gouvernance, les procédures doivent être incitatives et ne pas être apparentées à des mécanismes de sanction pénalisant les États les plus vulnérables. A ce titre, dans l'optique d'un juste équilibre entre respect des valeurs fondamentales et protection de populations vulnérables, le respect des valeurs fondamentales doit être au centre du dialogue politique qui accompagne l'aide plutôt qu'être une précondition de l'aide.

On pourra enfin souligner que la réflexion dans le cadre du post-Cotonou devra prendre en compte le passage probable, sur la durée du prochain accord, de nombreux pays du statut de pays moins avancés (PMA) au statut de pays à revenu intermédiaire (PRI) : dans ce cadre, la question de l'endettement soutenable devra faire l'objet d'une attention particulière (le passage en PRI entraînant un accès restreint aux financements très concessionnels, il convient d'être vigilant pour que l'endettement des nouveaux PRI reste soutenable).

Afin d'accompagner le financement soutenable des budgets publics par un endettement intérieur et extérieur et dans la perspective d'appuyer la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques du développement durable, une meilleure application de l'approche du mixage prêts-dons à l'aide budgétaire sectorielle et globale pourra être explorée. Ainsi,

les ressources en don de l'UE pourraient être combinées avec le financement budgétaire sur prêts par les institutions financières européennes et internationales pour un effet de levier accru, notamment dans les PRI. Des exemples probants existent déjà (prêts budgétaires en soutien des transitions écologiques et énergétiques, des politiques « climat » ou d'autres ODD) et pourraient être étudiés et, le cas échéant, développés.

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 efficience?

De nombreuses économies des pays ACP restent dépendantes de ressources fiscales très étroites et volatiles, fonctions de chocs exogènes (évolution des cours internationaux de la demande externe). Ces pays font face à un ré-endettement non-concessionnel rapide qui peut s'avérer préoccupant, peu de temps après avoir bénéficié d'annulations importantes de dette. Le renforcement des ressources internes est donc une priorité, conformément aux conclusions de la conférence d'Addis-Abeba de juillet dernier sur le financement du développement.

Il convient donc à cet égard que les modalités d'octroi de l'aide budgétaire européenne incluent des objectifs et une offre d'expertise technique en matière d'élargissement de la base fiscale. L'assistance technique européenne qui pourrait être apportée doit être bien coordonnée avec l'expertise offerte au niveau bilatéral et multilatéral (notamment Afritac du FMI) impliquant les possibilités renforcées de délégation de gestion aux opérateurs des États membres bénéficiant de cette expertise.

L'expertise technique bilatérale des États membres en matière de finances publiques pourra être utilement sollicitée en appui à cet objectif d'élargissement des bases fiscales tout à veillant à respecter le principe d'équité. Deux axes majeurs pourraient être approfondis : la mobilisation du foncier au sens large (cadastre, propriété foncière, domaine pour sécuriser le haut de bilan) et la recherche de nouvelles sources de finances locales, pour accompagner le rééquilibrage territorial.

Le constat actuel reste très mitigé, le pourcentage de recettes fiscales dans les budgets n'ayant guère évolué, notamment dans les pays dits de rente. La mauvaise conjoncture durable du prix du baril doit être utilisée comme effet de levier. Parallèlement au renforcement des ressources domestiques, qui compte-tenu de l'étroitesse actuelle des bases fiscales comme de la population de contribuables prendra du temps, il semble important de mettre l'accent sur les modalités d'octroi des aides européennes sur des objectifs de maîtrise de la dépense publique

(notamment de la masse salariale) et de filet social sous conditions de ressources dans les pays qui sont en phase de baisse des subventions publiques sur l'énergie et les produits de première nécessité selon les préconisations du FMI.

Sur cette question, un cadre de coopération renforcé au niveau sous-régional pourrait être pertinent pour améliorer la mobilisation des ressources financières nationales étant donné que l'harmonisation fiscale régionale a des effets conséquents sur les ressources financières des pays. A titre d'exemple, la majorité des recettes fiscales des Etats membres de l'UEMOA provient de taxes harmonisées ou coordonnées par une réglementation communautaire (TVA, accises, TEC, impôt sur le revenu des personnes morales, etc.). Cette réglementation est assortie de programmes communautaires d'orientation en matière de fiscalité directe, indirecte et de transition fiscale. Cependant, le projet de constitution d'une union douanière dans la CEDEAO avec l'adoption d'un tarif extérieur commun va entraîner un réarmement tarifaire pour les pays de l'UEMOA. La poursuite des efforts d'harmonisation fiscale entre les deux ensembles régionaux doit donc être assurée afin de compenser les pertes de recettes fiscales. L'enjeu de la mobilisation des ressources intérieures semble donc difficilement séparable de son cadre sous-régional.

La question du renforcement des ressources domestiques reste par ailleurs étroitement liée à la question plus large de diversification de l'économie et à l'émergence d'une classe moyenne dans le cadre d'une croissance plus inclusive, le développement du secteur manufacturier et la formalisation de l'économie devant contribuer à créer les moteurs d'une croissance endogène. La question recoupe donc le soutien au secteur privé. Il semblerait à ce titre utile que les modalités futures du partenariat européen avec les pays ACP permettent une bonne articulation entre le soutien au secteur privé, l'inclusion financière et la stabilité macro-économique et financière avec un accent particulier sur le renforcement de la régulation du secteur bancaire. En effet, la croissance économique et l'emploi (et donc les bases fiscales futures) dépendent pour beaucoup du développement de l'épargne et de l'investissement ainsi que du rallongement des maturités des actifs et passifs financiers, variables pour lesquelles l'intermédiation financière (bancaire et de marché) et son cadre réglementaire jouent un rôle important.

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

Concernant les outils du partenariat soutenant le développement et la mobilisation du secteur privé des pays bénéficiaires, il convient de privilégier l'échelle sous-régionale ou nationale, du fait notamment d'une hétérogénéité économique croissante des pays ACP requérant des besoins différenciés en matière de développement et mobilisation du secteur privé.

En matière de politique de développement, le recours dans le cadre du FED à l'enveloppe intra-ACP ainsi que les dispositifs existants (le centre de développement des entreprises en cours de fermeture) ont montré leurs limites, tant dans leurs modalités de fonctionnement défaillantes que dans leur caractère régional trop large.

De manière générale, les modalités de soutien au secteur privé - amélioration du cadre réglementaire national ou régional, soutien aux associations professionnelles et agences de promotion des investissements, baisse du coût d'accès au (micro) crédit et renforcement des capacités techniques des banques et des PME) (etc.) - sont de la compétence d'organismes nationaux ou sous régionaux, et sont intégrées dans des stratégies de développement nationales ou régionales.

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?

Dans une optique de modernisation du partenariat UE avec les pays ACP, il pourrait être utile de reconsidérer les modalités de gouvernance de manière à impliquer davantage les acteurs non gouvernementaux, et notamment le secteur privé (fédérations professionnelles, services d'appui aux entreprises, intermédiaires financiers).

Les représentants du secteur privé européen et des pays ACP devraient ainsi pouvoir être ponctuellement associés au dialogue politique et être davantage consultés s'agissant des négociations concernant aussi bien les questions commerciales que les questions de coopération au développement. Les représentants du secteur privé des PTOM et des RUP pourraient également être associés à aux échanges, lors qu'ils portent sur des questions ayant une incidence régionale.

A cet égard, le lien entre politique de développement et politique de coopération commerciale doit être maintenu à l'image du programme PAPED en soutien à la mise en œuvre de l'APE Afrique de l'Ouest, afin d'assurer une coopération économique équilibrée entre régions à des stades de développement différents.

Une attention particulière doit par ailleurs être portée au renforcement des capacités des organisations représentant le secteur privé des pays ACP afin qu'elles participent à la construction des politiques publiques de développement économique et commercial. A ce titre, il sera important de favoriser le soutien à la diversification des capacités productives, au respect des normes internationales du travail et de la protection de l'environnement, aux investissements durables.

Le soutien à l'émergence d'initiatives publique-privées qui auraient vocation à dynamiser les relations économiques grâce à la fédération des acteurs économiques, privés et publics, européens et des pays ACP, notamment autour des questions de capital humain (formation et qualifications) et des investissements (identification de partenariats d'entreprises, de clusters) pourra également être renforcé dans le cadre du nouveau partenariat.

Le potentiel du secteur privé des pays ACP devrait être apprécié en fonction de l'analyse dynamique de sa compétitivité (dans chaque région / pays) et de sa capacité réelle d'insertion dans une demande solvable locale, sous régionale ou mondiale. A cet égard, une identification précise des avantages comparatifs de long terme de chaque pays paraît nécessaire, afin de faire apparaître les secteurs de concentration porteurs, dont sûrement celui du tourisme durable, secteur transversal et à fort potentiel dans un grand nombre des économies ACP. Sur cette base, il faudrait que la coopération au développement dans le futur cadre de partenariat post-Cotonou se concentre sur les secteurs d'avenir identifiés. Il est par ailleurs important de tenir compte de l'intensité en main d'œuvre des secteurs soutenus.

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

Les innovations numériques (diffusion numérique, internet mobile, big data, etc.) créent des opportunités de développement et sont ainsi un vecteur de changement dans les pays de la zone ACP. L'accès et l'utilisation des TIC ont augmenté rapidement partout dans le monde, des dizaines de pôles technologiques existent déjà dans la zone ACP et l'utilisation des téléphones intelligents a connu un essor très rapide. Toutefois, alors que les possibilités numériques sont vastes et diverses, les divisions entre les pays développés à forte capacité dans le haut débit et les pays en développement demeurent importantes.

Les possibilités pour la nouvelle économie numérique existantes dans la zone sont nombreuses. Elles portent, tout d'abord, sur le développement des infrastructures (plus grande couverture du réseau, accès amélioré dans les villes, abordabilité des prix, chaîne d'approvisionnement éthique...) et l'amélioration des flux d'information. Elles sont ensuite liées à la création d'un environnement favorable pour les services (révision des réglementations existantes) en favorisant l'entrepreneuriat numérique, en développant les compétences numériques pour les citoyens (avec des actions de formation, d'assistance technique en particulier dans les services e-gouvernement et la gestion de la transition au numérique) et en promouvant des stratégies de cyber-sécurité.

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?

En moyenne pour les paPED, le fait de bénéficier d'un accord commercial préférentiel avec l'UE a impliqué une augmentation des exportations de produits agroalimentaires vers l'UE de l'ordre de 45% en comparaison avec les pays développés et en développement sans un accord préférentiel. Toutefois, les pays ACP ont perdu des parts de marché au profit des autres PED que ce soit au niveau mondial ou sur le marché européen. Ils représentent actuellement environ 22 % des importations agroalimentaires européennes en provenance des pays en développement contre 26,6 % en 1990. Ils ont souffert notamment d'une perte de compétitivité et de contraintes internes liées au niveau de l'offre. Dans ces négociations et sous l'impulsion de la France en particulier, le cadre du partenariat a su être suffisamment souple pour prendre en compte les spécificités des pays en développement. Il est difficile à ce stade de juger de la contribution précise des APE à l'augmentation des échanges commerciaux et au développement de l'agriculture dans la mesure où les accords sont récents, ne sont pour une partie d'entre eux pas encore entrés en vigueur et en l'absence d'étude d'impact préalable sérieuse sur le sujet. Conformément aux engagements pris dans le cadre de la nouvelle stratégie politique commerciale « Le commerce pour tous », il est nécessaire que ce point soit analysé précisément par la

Commission européenne. En matière de développement agricole et rural, il faut par ailleurs souligner le travail effectué par le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA). Dans le cadre de la réflexion sur le futur de l'accord, il serait ainsi intéressant que les États membres disposent d'un bilan de l'action du CTA. Ce bilan devrait prendre en compte les possibilités de coopération techniques entre les pays ACP et les PTOM dans le domaine agricole et rural et le secteur pêche-aquaculture.

Concernant le développement de l'agriculture, la plupart des Programme indicatifs nationaux du 11ème FED contiennent l'agriculture et la sécurité alimentaire comme secteurs de concentration. Nous saluons cette priorisation, en cohérence avec les engagements des Etats africains à Maputo, puis Malabo (entre autres, d'augmenter la part de leur budget consacré à l'agriculture), avec l'ODD 2, et avec les enjeux que représentent le secteur de l'agriculture et de l'élevage dans les pays ACP, à la fois en termes de sécurité alimentaire et d'emploi. Cette orientation devrait s'inscrire dans la durée à travers le cadre du futur accord, étant donnés les enjeux du continent, en renforçant notamment les deux thématiques suivantes : la production alimentaire durable et la gestion durable des forêts, par une meilleure prise en compte des initiatives européennes existantes en la matière (FLEGT), qui prennent en compte la nécessité du développement durable. L'engagement et la coopération avec le secteur privé dans les filières agricoles et d'élevage est de plus en plus important et devrait être considéré comme un levier de développement, à condition qu'il respecte un certain nombres de règles, notamment concernant le foncier et les impacts environnementaux et sociaux de ces investissements en vue du développement durable des ACP. Dans ce contexte, l'APD doit jouer un rôle de catalyseur des investissements du secteur privé, au premier rang desquels ceux des agriculteurs eux-mêmes. L'UE et ses Etats membres, ayant fortement poussé pour l'adoption de ces directives et principes, doivent désormais accompagner les pays partenaires dans leur opérationnalisation et suivi (appui à la mise en œuvre de réformes foncières par exemple).

Il est important de continuer à veiller au soutien du développement du secteur agricole des pays ACP et leur sécurité alimentaire, et ce d'autant plus que les pays ACP sont très vulnérables au changement climatique et doivent faire face à un important différentiel, notamment en matière de productivité, et de compétitivité avec les pays de l'UE, ou à des problèmes de conformité des produits aux normes européennes. Il apparaît important de maintenir dans le futur accord un volet sur la coopération économique et commerciale qui pourrait notamment intégrer des sujets qui ne sont pas traités dans les APE, par exemple en accroissant la coopération et l'assistance aux pays ACP, et en particulier à leur secteur privé, s'agissant des normes européennes, des signes de qualité (notamment les indications géographiques) ; le manque d'expertise sur cette question dans les pays ACP nuit à l'augmentation des capacités d'exportation vers le territoire européen. L'expertise disponible dans les RUP et PTOM pourrait davantage être mise à profit

pour développer la coopération en matière normative et réglementaire et ainsi favoriser les échanges infrarégionaux.

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?

L'objectif central du partenariat UE - ACP tel que défini en 2000 était la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Les APE ont vocation à répondre à ces objectifs en instaurant un cadre rénové et stable dans les relations économiques et commerciales entre les régions ACP et l'UE. C'est la raison pour laquelle la France a soutenu le principe d'accords de partenariat économique régionaux, à géométrie variable pour ce qui est du degré et du calendrier d'ouverture. Enfin les APE permettent un cumul de règles d'origine avantageux pour les pays intra-ACP afin de favoriser la construction de chaînes de valeurs régionales dans ces pays.

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?

Les accords de partenariat économique en application, conclus ou en négociation incarnent un processus d'intégration économique et commerciale autonome vis-à-vis de l'Accord de Cotonou et permettent un renforcement des organisations régionales. Cependant, un lien a été établi entre ces APE et l'accord de Cotonou via la clause de non-exécution présente dans tous les APE et qui renvoie aux mécanismes de consultations et de mesures appropriées en cas de violation des droits de l'homme ou de corruption. A moins d'amender les APE, le cadre post-Cotonou devrait donc toujours prévoir des dispositions spécifiques sur la coopération commerciale afin d'assurer la persistance de l'applicabilité de cette clause de non-exécution dans les APE. Un tel maintien paraît cohérent avec la stratégie européenne de politique commerciale, qui met en avant les valeurs de l'UE et en matière de cohérence des politiques de développement.

Au-delà de cette dimension, une réflexion pourrait être menée sur l'intérêt de développer dans le cadre post-Cotonou une articulation ou complémentarité avec les APE, tant pour ce qui concerne les pays non signataires des APE que des sujets, notamment non-tarifaires, peu traités dans les APE.

Il serait alors utile à titre d'exemple, d'associer à la réflexion les RUP et PTOM concernés dans une perspective de facilitation du commerce intra-régional.

Dans ce cadre, des dispositions relatives à la coopération en matière

normative et réglementaire pourraient notamment viser à mettre en place des mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées au niveau régional et compatibles avec les mesures européennes afin de faciliter la reconnaissance de l'équivalence de ces mesures. Dans une telle hypothèse, il serait particulièrement justifié d'associer les RUP et les PTOM aux échanges visant un rapprochement des mesures SPS en vue de faciliter le commerce intra-régional.

Par ailleurs des dispositions sur la résolution des litiges civils et commerciaux pourraient avoir un réel effet incitatif en matière d'échanges si elles se révèlent assez protectrices des opérateurs des RUP et des PTOM comme des pays ACP.

Il pourrait être aussi envisagé d'introduire des dispositions prenant acte de la situation particulière des RUP, du fait du handicap structurel auquel ils sont soumis, à l'image de l'article de 34 de l'accord actuel qui reconnaît la particulière vulnérabilité de nombreux Etats ACP. Ces handicaps, additionnés à la proximité géographique entre RUP et pays ACP, rendent nécessaire l'introduction ou la mise en place de dispositions protectrices en matière de commerce (traitement des produits sensibles en particulier) avec les pays ACP, signataires ou non d'APE. La prise en compte de telles dispositions sera facilitée par la réalisation d'études d'impact préalables à la conclusion de tout accord commercial afin d'en évaluer notamment les conséquences sur l'économie des RUP, voire des PTOM. Ces études ex-ante devraient être complétées par un suivi ex-post.

Développement humain et social

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?

Le relatif abandon dans le cadre de la coopération européenne vis-à-vis des pays ACP des secteurs sociaux (éducation, santé, emploi, formation) dans la mise en œuvre du partenariat apparaît problématique. La France souhaite que 20% de l'aide de l'UE soit consacrée aux objectifs de développement humain, en prenant particulièrement en compte le secteur de l'éducation, alors que la transition démographique ne s'opère pas en Afrique, ou trop lentement, et qu'on observe une baisse générale de la qualité des enseignements ou le basculement vers l'enseignement des madrasas plus ou moins encadrées, les dérives d'une jeunesse désœuvrée (e.g. « militantisme » dans le delta du Niger, radicalisme religieux au Nord du pays), l'accroissement du phénomène migratoire ; et ce, sur un continent dont les modèles productifs continuent de laisser primer le secteur informel.

Par ailleurs, le contexte de crise, de post-crise et de dérèglement climatique, exacerbe les inégalités femmes-hommes et la pauvreté prend de plus en plus un visage féminin. Les actions de développement entreprises dans le cadre de l'accord de Cotonou n'ont pas toujours contribué à l'autonomisation des femmes. C'est pourquoi le futur partenariat pourra veiller à intégrer plus systématiquement l'approche de genre et les questions liées aux droits des femmes (ODD 5) dans le cadre des actions du volet développement. Il apparaît notamment essentiel de favoriser cette approche dans le système scolaire, et de renforcer les politiques d'appui à l'éducation afin de contribuer à l'atteinte d'égalité des droits homme/femme.

A cet égard, il s'agirait tout d'abord de renforcer la coordination et la cohérence politique des actions développées sur le genre. Le Plan d'action Genre II (2016-2020) de l'UE appelle en ce sens à une meilleure coordination entre les délégations de l'UE, les agences multilatérales et régionales ainsi que les représentations diplomatiques des Etats-membres. Ainsi, l'après-Cotonou devrait tenir compte des orientations du GAP II, afin que les actions soient plus efficaces et contribuent à réalisation de l'ODD 5.

Ensuite, il s'agirait de développer l'expertise pluridisciplinaire et transversale sur le genre et ses liens avec le développement, notamment en : désignant des points focaux genre par pays et par secteur pour piloter le GAP II dans le cadre de Cotonou, et veiller à l'intégration systématique du genre dans tous les secteurs et dans toutes les actions.

Enfin, le futur cadre de Cotonou pourrait davantage investir sur la notion de redevabilité dans le domaine du genre notamment à travers la production et la publication de données mesurables et désagrégées par sexe (sexospécifiques) sur la base de l'International Aid Transparency Initiative, relatives aux fonds, actions et résultats obtenus sur l'égalité de genre, données manquantes dans de nombreux domaines (notamment les questions liées aux rôles des femmes dans la lutte contre le dérèglement climatique, les freins à leur participation politique et à leur leadership). L'UE pourrait également dans ce cadre, fédérer d'autres acteurs, notamment dans le domaine de la recherche et des media, afin de (i) soutenir davantage la diffusion des savoirs sur le genre, (ii) intégrer et publier annuellement des indicateurs de performance avec des résultats chiffrés en développant selon les contextes et les régions, et (iii) encourager l'évaluation interne et le reporting systématique des agences sur le genre, en vue de donner une plus grande visibilité aux problématiques liées aux inégalités et aux rôles majeurs des femmes.

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?

Cf réponses aux questions 2 et 17.

Il paraît également essentiel de mieux prendre en compte dans le cadre du futur partenariat l'enjeu propre et prioritaire que constitue la jeunesse pour nos partenaires ACP. Compte tenu notamment des perspectives démographiques, il paraît indispensable de prendre en compte de façon spécifique cette catégorie de population, en prévoyant des financements adéquats pour permettre de renforcer ses perspectives de réalisation professionnelle, d'insertion sociale et d'épanouissement personnel. Il s'agit fondamentalement d'un enjeu lié étroitement à la stabilité et la prospérité future de nos partenaires ACP et, partant, à la prospérité et la stabilité de l'UE elle-même.

Migration et mobilité

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?

L'article 13 de l'accord de Cotonou constitue une base complète pour aborder les questions migratoires dans toutes leurs dimensions (migration légale, irrégulière, migration et développement, causes profondes de la migration, question des droits...). Malgré cet aspect positif, le bilan des dialogues migratoires existant à un niveau continental est maigre. Les groupes de travail qui se sont réunis (visas, réadmission, transferts de fonds) n'ont pas réellement permis des avancées. Malgré les crises migratoires qui continuent d'affecter l'Afrique, (Niger, Soudan), le dialogue UE/ACP n'est pas devenu l'instance pertinente de dialogue sur ces questions. L'article 13 constitue toutefois un fondement utile aux dialogues régionaux (dans le cadre du Processus de Rabat notamment, mais aussi en préparation du Sommet de La Valette).

L'article 13 (c) institue, par ailleurs, une clause de réadmission, en posant le principe de la réadmission des ressortissants d'une Partie illégalement présents sur le territoire d'une autre Partie, tout en renvoyant à des accords bilatéraux le soin de définir les obligations spécifiques de réadmission et de retour de leurs ressortissants.

La période d'application des accords de Cotonou a été rythmée, lors des phases de renégociation en 2005 et 2010 par le rappel à leur obligation en matière de réadmission des pays APC. Par ailleurs, il peut être rappelé que les attentes européennes allaient initialement au-delà des dispositions de l'article 13 : lors des révisions intervenues en 2005 et 2010, l'article 13 n'a pas été modifié, en dépit du souhait européen d'introduire une clause de réadmission contraignante et automatique.

Quinze ans après sa conclusion, les Etats membres sont, globalement, peu satisfaits du niveau de coopération constaté en matière de réadmission avec les Etats signataires de l'accord de Cotonou, en particulier l'Afrique de l'Ouest. Les dispositions de l'article 13 n'ont pas véritablement permis l'amélioration escomptée de la coopération consulaire avec ces pays.

Pour autant, la mise en place, au niveau européen, des réunions de travail relatives à la réadmission dans le cadre du dialogue ACP-UE spécifique aux pays d'Afrique de l'Ouest a permis l'expression au niveau européen des difficultés rencontrées par les pays ACP pour réadmettre leurs ressortissants. Il s'agit par exemple du manque d'outils fiables d'identification, de l'absence ou l'insuffisance d'état-civil, ou des conséquences de la liberté de circulation au sein des 15 Etats de la CEDEAO, elle-même assise sur des langues et cultures communes transfrontières liées aux ethnies et à l'Histoire. Ceci permet d'identifier de nouvelles voies de progrès.

Ainsi, le renouvellement de l'Accord de Cotonou pourrait s'accompagner d'une pleine mise en œuvre de l'article 13 et du dédoublement/approfondissement des engagements sur certaines sphères géographiques.

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)?

Le Sommet de la Valette esquisse de façon plus concrète les partenariats et coopérations à mettre en œuvre d'ici 2020 : les axes retenus en termes de lutte contre le trafic de migrants et le retour doivent constituer le socle d'un partenariat plus approfondi et élargi à l'ensemble des problématiques migratoires.

Si l'objectif d'une clause plus contraignante en matière de réadmission doit être posé, il en est indispensable de rechercher plus d'engagements sur les questions de lutte contre les migrations irrégulières.

Les différences de situations et d'enjeux migratoires contribuent à plaider en faveur d'une déclinaison régionale de cette thématique dans le cadre du nouvel accord. La mise en place d'un groupe de travail avec une aire géographique réduite (telle que l'Afrique de l'Ouest) illustre la nécessité d'établir entre l'Union européenne et certains pays un lieu de mise en œuvre plus ciblée des dispositions des accords, en tenant compte des différents processus et partenariats existants (processus de Rabat, de Khartoum, Partenariats pour la mobilité).

La direction générale des politiques extérieures du Parlement européen a déjà émis la possibilité dans ses travaux prospectifs d'un dédoublement du dialogue en proposant de « faciliter l'émergence d'un "partenariat-cadre ACP-UE" parallèlement à l'existence de Communauté économiques régionales renforcées en tant que cela permettrait de reconnaître l'hétérogénéité des régions Afrique, Caraïbes et Pacifique, tout en préservant un cadre unique Nord-Sud transcontinental riche de plus de cent États membres, ce qui aiderait l'Union et les pays ACP à renforcer leur position sur la scène internationale ».

Si cette réflexion s'appuyait sur des problématiques économiques, elle semble pouvoir être transposée aux sujets migratoires. Le futur partenariat devrait appuyer également la mise en place de dialogues migratoires réguliers au niveau bilatéral.

Sur le fond, le partenariat devrait étendre son champ aux nouvelles thématiques suivantes, déjà abondamment traitées dans les dialogues migratoires actuels :

- La protection internationale des migrants/déplacés
- Les liens entre migration et environnement,
- Les liens entre migration et développement, et notamment la reconnaissance des diasporas comme acteurs du développement et de la nécessité de mieux tirer parti des transferts de fonds
- La lutte contre la criminalité organisée liée à la migration (traite et trafics de migrants)

Il devra par ailleurs mieux tenir compte, dans son langage, des acquis des objectifs de développement durable (objectifs 8 et 10 concernant les bénéfices pour le développement d'une bonne gestion des migrations, les transferts de fonds et la lutte contre la traite et le trafic des migrants).

Une relation politique plus forte

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?

Les éléments de réponse apportés à la question 3 sont valables pour cette question également, en particulier s'agissant de la pertinence de prévoir des échanges thématiques ainsi que la participation ponctuelle d'acteurs non-étatiques.

Le dialogue politique est extrêmement nécessaire et utile, dans la mesure où il permet un échange régulier sur des sujets d'intérêt commun entre l'UE et les pays ACP. Son application pourrait être renforcée au niveau national notamment, afin d'aboutir à des mesures politiques plus concrètes et d'assurer un pilotage plus stratégique des autres dimensions de l'accord. Il apparaît d'autant plus efficace lorsqu'il peut se tenir à différents niveaux selon les sujets (politiques et techniques impliquant en particulier les Ministères ou les services les plus directement concernés).

L'accord prévoit déjà que le dialogue doit être mené « avec toute la souplesse nécessaire » et peut « selon les besoins être formel ou informel » et « se dérouler dans le cadre institutionnel ou non », sous la forme et le niveau le plus approprié, y compris au niveau national, régional, continental ou tous-ACP. Cette souplesse et la possibilité d'avoir un cadre adapté selon les sujets apparaissent pleinement pertinentes. Cependant, concrètement, le dialogue aux niveaux continental et sous régional mériterait d'être davantage systématisé. Des sessions thématiques pourraient également être envisagées en fonction des compétences des différentes organisations concernées. Ainsi, le cadre sous-régional apparaît le plus propice pour les échanges sur les questions commerciales, en lien avec les APE. Il peut en aller de même avec les problématiques de stabilité de sécurité et de stabilité, notamment dans une lecture transfrontalière. Dans le cadre du renforcement de l'approche régionale, il apparaît nécessaire d'associer davantage, notamment dans le Pacifique, les PTOM aux échanges avec les ACP et les organisations régionales.

De même, le dialogue « au niveau tous-ACP » pourrait être décliné ponctuellement par thématiques, en particulier sur des sujets d'intérêt prioritaire tels que la lutte contre le dérèglement climatique.

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'efficacité du dialogue?

Les Etats membres de l'UE apparaissent déjà pleinement impliqués dans le dialogue mené au niveau national à travers la participation des chefs de mission présents localement. Il est important qu'ils soient également pleinement impliqués dans les autres formats du dialogue.

Il est également essentiel que les actions de coopération mises en œuvre par les Etats membres à titre bilatéral soient étroitement coordonnées avec les actions de l'Union européenne et s'inscrivent dans un cadre d'analyse commun : c'est tout le sens de la programmation conjointe.

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?

Le fait que le partenariat soit juridiquement contraignant renforce la portée des dispositions qu'il contient, les inscrits davantage dans la durée et constitue une garantie pour l'ensemble des partenaires étatiques et non-étatiques.

Le caractère juridiquement contraignant de l'accord apparaît ainsi, à cet égard, particulièrement important s'agissant des dispositions relatives aux droits de l'Homme aux principes démocratiques et à l'Etat de droit, et des mesures appropriées prévues à l'article 96.

Cohérence de la couverture géographique

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?

Il apparaît essentiel de conserver la cohérence du groupe des Etats ACP tel qu'il est constitué. Néanmoins, une réflexion pourrait être menée, en étroite coordination avec les pays ACP, sur des pays qui, pour des raisons de cohérence géographique, ont de manière évidente vocation à faire partie de cadre ACP. Ainsi, à titre d'exemple, il semble que l'intégration de Cuba doive être envisagée : alors que l'UE s'apprête à conclure dans les prochains mois un accord de dialogue politique et de coopération avec Cuba, le développement de la coopération avec le pays devrait conduire à renforcer son intégration dans son environnement régional.

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?

Il est essentiel au vu de l'importance des relations entre l'UE et les pays ACP de conserver un cadre de partenariat global juridiquement contraignant, sur le modèle de l'accord existant mais en approfondissant la question de l'ancrage régional, en travaillant notamment encore davantage avec les organisations régionales /sous-régionales ayant développé des compétences propres en premier lieu au plan politique et étant des entités importantes et en voie d'affirmation. L'expérience, notamment à travers les APE, a montré que le cadre de Cotonou est extrêmement flexible et parfaitement compatible avec la mise en œuvre de partenariats spécifiques avec chacune des trois régions ACP. Ces partenariats devront naturellement être pris en compte dans le futur accord, notamment dans le cadre de dispositions qui pourront être davantage différenciées aux niveaux régional et sous-régional.

Les déclinaisons régionales permettront également de mieux prendre en compte la présence et le rôle joués par les groupements régionaux et sous régionaux, par les RUP et PTOM associés à l'UE et les Etats membres auxquels ils sont liés, et les priorités d'intervention des pays voisins non ACP. Il pourrait être pertinent de permettre aux PTOM et aux RUP de participer aux instances de gouvernance régionales en tant que membres associés ; les PTOM pourraient ainsi prendre part aux échanges régionaux dans une plus large mesure et sur des problématiques qui les concernent directement. Cette participation favoriserait l'intégration régionale et le développement de projets régionaux et sous-régionaux tournés vers les priorités de la zone en question. Une telle participation à l'échelle régionale devrait être accompagnée d'un statut de membre observateur au sein des instances mises en place dans le cadre du partenariat global.

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

Le futur accord devra traiter du partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP, sous le même format que l'accord de Cotonou (cf. questions 24 et 25) ; la question des relations avec d'autres Etats/ régions pourra cependant y être abordée.

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

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?

La différenciation entre les régions et pays en fonction du niveau de développement des régions et pays partenaires, de leurs besoins et de leurs performances, est un principe intrinsèque à Cotonou qu'il importe de préserver étant donné la diversité de pays que le Groupe ACP rassemble en termes de niveaux de développement (pays à revenu intermédiaire et pays les moins avancés), de population, de situation géographique (Etats enclavés ou insulaires) et de sources de revenus (pays pétroliers ou non). Ce principe a été strictement appliqué lors de la définition des allocations du 11ème FED avec une concentration de l'aide vers les pays les moins avancés ou vulnérables au changement climatique notamment (Etats enclavés ou insulaires). Conformément au programme d'action d'Addis-Abeba et à l'Agenda 2030, le nouveau partenariat devrait adopter une approche de coopération au développement encore plus différenciée et adaptée en fonction des besoins et des niveaux de développement des pays bénéficiaires (à faibles revenus et à revenus intermédiaires), en continuant de cibler l'APD en particulier vers les pays les plus pauvres et les plus fragiles.

Par ailleurs, cette différenciation de l'aide vers les pays les plus pauvres devra être poursuivie indépendamment de la mise en œuvre d'une différenciation régionale accrue.

Cependant, certains pays se sont sentis « pénalisés » par leur statut de pays à revenu intermédiaire supérieur (e.g. Botswana) face à la baisse consécutive de l'aide qui leur est allouée résultant de l'augmentation de leurs revenus. Par ailleurs, les pays de l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale regrettent que leur vulnérabilité, en tant que petits Etats insulaires, ne soit pas suffisamment prise en compte dans l'allocation des enveloppes.

Ainsi, il est essentiel de veiller à ce que l'aide la plus concessionnelle aille aux pays les plus pauvres mais aussi les plus vulnérables notamment au dérèglement climatique, ce qui ne doit pas exclure une intervention plus stratégique vers les pays où un impact plus important peut être obtenu, indépendamment des revenus et au regard du contexte (e.g. climatique).

S'agissant de la prise en compte de la situation particulière des Etats en situation de fragilité, nous rappelons que les principes d'intervention du « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles » auquel l'UE est partie prenante, reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre une approche spécifique et un engagement sur le temps long (20-40 ans) dans ces Etats peu performants en matière de gouvernance notamment, afin d'obtenir un impact plus important, et ce, en prenant en compte les travaux pour l'élaboration d'indicateurs initiés dans le cadre du G7+ et du Dialogue international sur la consolidation de la paix et la construction de l'Etat (cf. éléments complémentaires de la réponse à la question 40 quant à la définition d'indicateurs et système de notation qualitatifs en fonction de la situation particulière de chaque Etat).

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

Au regard des avancées économiques considérables enregistrées par certains pays ACP (Afrique du sud, Botswana, île Maurice, Seychelles notamment) et au vu de l'évolution de leur positionnement international, il paraît pertinent de réfléchir à l'adaptation de nos approches, en particulier en lien avec l'Agenda 2030 du développement durable et le programme d'action d'Addis-Abeba s'agissant des financements et des moyens de mise en œuvre. L'Afrique du sud et le Nigeria constituent des exemples de pays montrant ainsi une appétence croissante pour un accompagnement dans l'élaboration des politiques et stratégies sectorielles de développement.

L'UE peut aider les pays ACP à progresser vers une croissance inclusive et durable, en les accompagnant dans le développement de secteurs productifs à haute intensité de main-d'œuvre ; en les soutenant dans l'élaboration de cadres juridiques et réglementaires clairs qui permettront d'attirer des investisseurs et en les accompagnant dans la mise en place de canaux publics permettant la redistribution de la croissance.

L'UE peut également jouer un rôle de catalyseur en mobilisant une expertise technique européenne novatrice et en diversifiant les mécanismes de renforcement des capacités par le biais de transferts d'expérience et de compétences qui pourront constituer de puissants leviers de développement (e.g programmes de jumelage institutionnel, formation continue), ainsi qu'en multipliant les recours aux modes de coopération innovants (e.g. mixage prêts-dons, partenariats public-privé faisant intervenir les opérateurs européens autant que possible) en priorité dans des domaines qui constituent des enjeux pour la croissance durable de ces pays à l'instar de l'accès à l'énergie durable, de la lutte contre le dérèglement climatique et du développement des technologies de l'information et de la communication.

Renforcer les relations avec les acteurs clés

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 oeuvre du partenariat? Comment cela pourrait-il se faire?

Cf. réponses aux questions 3 et 4.

Le partenariat UE-ACP gagnerait à être davantage connu au-delà du cercle restreint des acteurs gouvernementaux directement impliqués dans sa mise en œuvre. Pour cela, il semble nécessaire d'impliquer davantage de parties prenantes (autorités locales parlementaires, société civile, secteur privé mais aussi chercheurs, étudiants, etc.) à tous les niveaux pertinents, tout en veillant à ne pas alourdir inutilement le processus. Cela permettra, d'une part, d'améliorer l'efficacité des actions mises en œuvre et, d'autre part, de mettre en valeur l'action de l'UE dans un contexte où l'action d'autres grands partenaires traditionnels (Etats-Unis notamment) mais aussi de nouveaux acteurs (en particulier les BRICS) est souvent mieux connue car plus visible.

Il semble ainsi particulièrement essentiel que le secteur privé soit davantage associé dans le cadre d'un dialogue régulier, mais aussi dans l'élaboration des projets de coopération, au vu du rôle-clé qu'il a vocation à jouer à la fois dans le développement des pays ACP, notamment en lien avec l'Agenda 2030, mais aussi s'agissant de l'approfondissement du partenariat économique.

De même, les échanges avec la société civile doivent être encouragés avec, le cas échéant, une implication ponctuelle dans le cadre du dialogue politique et une plus grande implication dans la programmation et la mise en œuvre des actions de coopération.

Plus largement, il pourrait être opportun de réfléchir aux moyens d'accroître l'implication d'autres acteurs tels que les chercheurs, la jeunesse/ les étudiants en prévoyant des cadres d'échanges dédiés.

Les PTOM pourraient jouer un rôle plus important dans la mise en œuvre du partenariat et pourraient en particulier être utilement associés pour les programmes pertinents au processus de programmation de l'assistance financière de l'UE aux pays ACP. Cette association plus étroite dans la mise en œuvre du partenariat, y compris dans les processus de programmation de l'assistance financière de l'UE renforcerait leurs capacités à promouvoir les valeurs et la visibilité de l'UE. Elle serait particulièrement pertinente s'agissant des thématiques régionales les concernant et favoriserait la mise en place de projets communs ACP/ PTOM à l'échelle régionale.

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?

Des débats locaux pourraient être organisés conjointement par les délégations de l'Union européennes et les Etats membres pour impliquer tous ces acteurs dans la réflexion sur l'avenir de la relation UE-ACP. De tels échanges pourraient également être organisés régulièrement après 2020 sur des thématiques spécifiques (lutte contre le changement climatique, sécurité alimentaire, partenariat en matière culturelle, éducatif, de recherche, etc.) avec une implication concrète de ces acteurs dans l'élaboration des projets envisagés sur ces différentes thématiques.

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

Le partenariat a vocation à rester, d'un point de vue formel, un accord international signé par les Etats concernés. Il s'agit donc d'un partenariat impliquant des Etats. Il est néanmoins indispensable d'associer largement les nouveaux acteurs dans la réflexion sur le futur cadre de partenariat puis dans sa mise en œuvre, à la fois sur le plan des échanges d'idées mais aussi à travers des actions concrètes (cf. réponses aux questions précédentes) et de prendre en compte la montée en puissance des organisations régionales et sous-régionales.

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

Cf. réponse à la question précédente et aux questions 25 et 29. Il semble important de conserver le cadre formel existant, c'est-à-dire un accord international impliquant des Etats. Néanmoins, la participation des organisations régionales / sous-régionales des pays ACP pourrait 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?

Le nouveau partenariat doit pleinement intégrer cette dimension essentielle, en particulier en lien avec l'Agenda 2030. Conjointement avec le PAAA, il s'inscrit dans l'esprit d'une responsabilité de chaque Etat pour le développement durable et d'une solidarité internationale en fonction des capacités de chaque Etat à prendre sa part de la solidarité internationale. Le nouveau cadre ACP pourra promouvoir des axes de coopération au-delà des schémas Nord-Sud dépassés, et dans un esprit multi-acteurs et multi-partenarial. Le rôle des pays ACP et de leur secteur privé en matière de développement pourra être mis en valeur. Dans ce cadre, la contribution des PTOM et des RUP pourrait également être valorisée.

Rationaliser la structure institutionnelle et le fonctionnement du partenariat

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 oeuvre de l'APC?

Ces institutions ont permis de donner corps au partenariat en offrant un cadre d'échanges réguliers sur des sujets d'intérêt commun. Néanmoins, cette structure institutionnelle n'apparaît pas suffisamment souple, ni assez réactive et engageante, pour répondre de manière efficace et réactive aux nouveaux enjeux globaux et garantir l'implication de tous les acteurs pertinents (cf. supra). Une refonte et un allègement de ces structures doivent donc être envisagés.

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?

Il est nécessaire de conserver un cadre d'échange au niveau ACP-UE pour continuer à réfléchir à des positions partagées sur des sujets d'intérêt commun (commerce, environnement, sécurité, coopération au développement, etc.). La recherche de positions communes, qui pourront être défendues dans le cadre des instances internationales, doit même être davantage encore recherchée. Néanmoins cet échange pourra avoir lieu dans un cadre moins formel, plus souple et plus réactif en privilégiant les échanges thématiques, avec les acteurs pertinents.

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

Cf. réponses aux questions précédentes : le cadre institutionnel actuel doit être fortement allégé et assoupli. Des échanges thématiques sur les sujets d'intérêts communs prioritaires, avec les acteurs directement concernés doivent être privilégiés.

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?

La priorité doit aller à une révision du cadre institutionnel afin d'améliorer l'efficacité du partenariat ; cela permettra également de réduire les coûts de fonctionnement. La question d'un renforcement de l'autofinancement de la part des États ACP devra alors être posée.

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

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?

Aujourd'hui, le FED comprend un montant déterminé pour une période de 7 ans et permet une souplesse certaine, (notamment s'agissant du soutien aux opérations africaine de paix). Le FED constitue l'instrument financier nécessaire à la mise en œuvre du partenariat avec les ACP et à l'atteinte de ses objectifs, et en premier lieu la réduction de la pauvreté. Il est essentiel que le montant de l'aide apportée par l'UE à ces pays, qui s'ajoute à l'aide publique au développement apportée par les États membres, permette d'atteindre les objectifs du partenariat avec les ACP après 2020 dans des conditions au moins équivalentes à celles d'aujourd'hui. Dans ces conditions, la question du niveau du montant de l'aide doit être subordonnée à une juste évaluation des besoins des pays des bénéficiaires en fonction des objectifs définis.

Le FED est un instrument relativement flexible et souple : les réserves du FED peuvent être mobilisées pour répondre à des besoins non prévisibles ou à des crises, y compris en créant des instruments spécifiques qui n'étaient pas prévus dans l'accord de Cotonou (facilité africaine de paix) et qui permettent par exemple une mobilisation plus rapide des ressources (cf. fonds Bêkou ou le fonds fiduciaire pour la stabilité, migrations et personnes déplacées en Afrique). Toutefois, le recours à ce type de fonds d'urgence, dérogeant aux procédures

normales, doit rester exceptionnel et apporter une réelle valeur ajoutée par rapport à l'instrument existant, en termes d'efficacité, de visibilité, et de rapidité d'intervention.

La préservation de ces avantages (flexibilité, souplesse) est opportune dès lors qu'ils permettent d'atteindre les objectifs de l'accord ACP. Or l'atteinte de ces objectifs est indépendante de l'existence ou non d'un instrument placé en dehors du budget général de l'Union européenne qui dispose également d'instruments permettant une certaine souplesse.

Par ailleurs, il apparaît aujourd'hui essentiel que les procédures de mise en œuvre du FED soient simplifiées, s'agissant en particulier de l'instruction des projets et des procédures de décaissements des fonds, le cas échéant à travers une plus grande décentralisation des procédures européennes. Il est important également que le FED puisse permettre de répondre de manière flexible à des crises ou à des situations particulièrement complexes sur le terrain sans que la création d'un instrument ad hoc soit forcément nécessaire (cf. Fonds Bêkou en RCA ou fonds fiduciaire pour les migrations). Cela permettrait de renforcer la réactivité et l'efficacité de l'aide européenne mais aussi de mieux composer avec la concurrence des nouveaux acteurs et en premier lieu des BRICS, dont les critères sont moins exigeants en matière de gouvernance et de droits de l'Homme dans leur coopération avec les pays ACP. En effet, les lourdeurs administratives ont pu entraîner une vision négative de l'aide européenne, en comparaison à la coopération avec d'autres organisations et bailleurs internationaux, en premier lieu les Etats-Unis et la Chine (cf. perception négative au Libéria de la réponse européenne tardive à la crise Ebola, et ce malgré l'engagement financier élevé, en comparaison avec l'intervention américaine). Un effort de simplification paraît souhaitable, l'enjeu étant toutefois de ne pas renoncer à l'exigence de redevabilité qui caractérise l'aide européenne. Il importe par ailleurs de renforcer l'articulation du FED avec les fonds dédiés aux RUP et aux PTOM afin de faciliter le montage des projets d'intérêt régional dans les zones concernées.

Une plus grande souplesse doit être recherchée, en particulier pour favoriser une meilleure intégration régionale.

L'UE devrait se servir davantage des PTOM comme des pivots de son action régionale. Si les PTOM devaient bénéficier d'un instrument dédié, la même souplesse devrait être recherchée dans l'articulation entre les deux instruments.

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?

Le système de cogestion, avec un ordonnateur national (ON) de l'administration des États ACP désigné pour déterminer une stratégie de développement, puis préparer, instruire et évaluer les projets et programmes financés par le FED répond à l'objectif que l'aide européenne soit gérée conjointement entre l'Union européenne et le pays bénéficiaire. Ce système repose sur l'idée innovante du principe de responsabilisation et d'appropriation du partenariat par les pays ACP, mis en avant pour la première fois dans l'Accord de Cotonou en 2000 et qui a depuis lors imprégné les débats sur l'efficacité de l'aide.

Néanmoins, ce système n'apparaît pas pleinement opérationnel dans les faits et se heurte à des difficultés de mise en œuvre, dans la mesure où les programmes de coopération doivent satisfaire les exigences et critères européens tout en respectant les mécanismes budgétaires nationaux des pays ACP. De plus, l'instruction et le suivi des projets sont parfois entravés par l'inadéquation des services de l'ON, en termes de positionnement institutionnel notamment, même dans certains cas lorsqu'ils sont renforcés par une assistance technique (assistance coûteuse au demeurant). Par ailleurs, l'ordonnateur national est le plus souvent placé sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères et de la coopération ou de l'Economie et des finances, et est donc déconnecté des ministères techniques chargés de mettre en œuvre les projets. Pour certains pays de taille réduite et/ou aux effectifs limités, il peut également s'avérer être une charge supplémentaire et un facteur de lourdeur administrative.

Ainsi, la valeur ajoutée du système de cogestion du FED s'est avérée limitée dans de nombreux cas, la priorité donnée à l'appropriation par le pays récipiendaire s'effectuant au détriment de l'efficacité. Il semble donc nécessaire de repenser le système actuel, de manière à renforcer le principe de responsabilité conjointe avec les pays ACP, notamment en :

- favorisant les échanges interministériels (entre ministère des Finances, des Affaires étrangères et ministères techniques), le cas échéant en donnant un rôle d'arbitrage au niveau de la Primature pour la programmation et les aspects stratégiques du partenariat et en confiant la maîtrise d'ouvrage aux ministères techniques (l'ON n'ayant plus qu'un rôle de coordination stratégique) ;
- renforçant les capacités des ministères concernés s'agissant des procédures de mise en œuvre des projets.

Dans tous les cas, l'essentiel est de trouver une formule, voire une palette de formules, permettant de garantir in fine que l'objectif de l'appropriation de la programmation ne s'exerce pas au détriment de l'efficacité de l'aide.

40. La conception actuelle du processus de programmation et de la mise en oeuvre 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?

La conception actuelle du processus de programmation et de la mise en œuvre des activités du FED, notamment à travers le système de cogestion du FED, ne permet pas une appropriation efficace par les bénéficiaires au niveau étatique notamment (cf. réponse à la question 38), et ces modalités doivent être repensées.

Dans un souci de cohérence et d'appropriation par les bénéficiaires, outre les deux solutions préconisées à la question 38, on pourrait envisager de mettre en place localement un système souple d'évaluation du fonctionnement des dispositifs de cogestion dans chaque pays concerné ; en cas de difficulté marquée, des mesures correctrices pourraient être apportées ; en cas de problème persistant, une suspension des activités de l'ordonnateur national pourrait éventuellement être envisagée.

Il s'agirait de définir des indicateurs et un système de notation en prenant en compte la situation particulière de chaque Etat et articulés en fonction des chantiers de réformes sectorielles, de préférence dans les secteurs de concentration du PIN. Cela permettrait également d'avoir un réel effet d'encouragement des réformes mises en œuvre par les Etats ACP. Ces indicateurs qualitatifs pourraient notamment inclure une appréciation de l'engagement des pays dans un secteur donné (gouvernance, engagement pour le développement durable, santé) au niveau national et régional, et prendre en compte les recommandations du FMI en matière de réformes structurelles, de gestion budgétaire et de contrôle de l'endettement ainsi que les cadres existants au niveau européen (e.g. pour le secteur de la gouvernance : stratégie pays pour les droits de l'Homme, le cadre d'analyse de risques relatifs à l'appui budgétaire, le cadre logique du PIN et le cadre de résultats). Cela permettrait une déclinaison plus forte des principes de gouvernance et de mise en œuvre conjointe à l'échelon local, en associant étroitement nos partenaires ACP tant au niveau national que régional (e.g pour l'Afrique : Union Africaine, CEDEAO, G5 Sahel, IGAD et EAC).

Ainsi, il importe de préconiser une approche qualitative, et de placer, au cœur de ces analyses, le travail des délégations de l'UE en associant plus concrètement les Etats membres de l'UE (Ambassades et agences), dans le cadre de véritables échanges de fonds, à la programmation mais aussi au suivi des projets (document de stratégie pays, choix des secteurs d'intervention, modalités de mise en œuvre stratégiques, etc.). Cela permettrait d'optimiser par ailleurs l'efficacité de la mise en œuvre des activités et du processus de la programmation conjointe, dont l'appropriation est actuellement limitée ou très variable en fonction des pays partenaires. Dans la plupart des pays, les autorités se montrent en effet plutôt passives ; mais il existe également des cas de pays à l'origine opposés à la programmation conjointe et dont la position a fini par évoluer (e.g. Ethiopie).

Les Etats membres pourraient également optimiser l'impact de la

programmation conjointe en : renonçant, de manière coordonnée, à leurs documents bilatéraux de programmation pour ne conserver que le document de programmation conjointe, et signer ce dernier avec les autorités du pays partenaire (à la place du PIN actuellement) ; s'appuyant sur la programmation conjointe pour aller vers une intervention et mise en œuvre conjointe de l'UE et de ses Etats Membres sur le terrain. Il faudrait ensuite parvenir à décliner les principes de gouvernance et de mise en œuvre conjointe à l'échelon local en associant étroitement nos partenaires, tant au niveau national que régional.

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?

Les efforts de coordination entre les différents instruments de l'Union européenne mis en œuvre dans les pays ACP sont très importants, dans le cadre de l'approche globale de l'Union européenne. On observe que cette coordination pourrait encore être améliorée, en particulier pour renforcer le lien entre sécurité et développement. En effet, le soutien aux capacités de sécurité et de développement des pays tiers est un axe fort de notre coopération avec l'Afrique comme l'a récemment rappelé la déclaration de La Valette. Nous mettons en œuvre un grand nombre d'actions dans ce cadre, notamment via le Fonds européen de développement. Cependant aucun des instruments financiers européens existants ne permet actuellement de financer des équipements destinés aux forces armées des Etats partenaires formées par l'UE et cela constitue une lacune importante.

La diversité des modalités de mise en œuvre du FED en gestion directe (approche projet à travers les appels d'offre, fonds fiduciaires) ou indirecte (mixage prêts-dons, fonds fiduciaires ; à travers les organisations internationales ou les opérateurs européens accrédités), permet de relayer les principes et intérêts communs de l'UE et des pays ACP même si parfois, des lacunes ont été observées en termes d'impact, d'efficacité et d'efficience. L'appui budgétaire direct global aux Etats ACP, est d'une utilité avérée, en situation de crise notamment budgétaire et doit être préservée, même s'il importe de veiller à sa bonne utilisation et à un suivi rigoureux.

Le recours à l'appui budgétaire, notamment sectoriel, pour le financement d'infrastructures n'est peut-être pas toujours, quant à lui, le plus efficient et peut être en revanche porteur de risques importants dès lors que les garanties ou les capacités de gestion sont insuffisantes, ce qui peut entraîner des effets pervers (manque de transparence dans la gestion des fonds, endettement des Etats concernés pour assurer la maintenance des routes). C'est pourquoi, le recours à des instruments financiers innovants, en particulier pour le financement

d'infrastructures, devrait être privilégié.

Parmi les solutions identifiées pour renforcer l'efficacité et l'efficience du FED et de ses modalités de mise en œuvre figurent :

- l'amélioration des mécanismes de suivi et d'évaluation des projets, et notamment un suivi et contrôle plus rigoureux de l'appui budgétaire, avec un nombre réduit d'indicateurs, pertinents et chiffrés ;
- la simplification des procédures en matière de passation de marché de services pour l'approche projet (appel d'offre), en utilisant davantage de procédures standard conformes aux normes internationales ; un recours plus fréquent aux outils financiers ambitieux et innovants (mixage prêts-dons, garanties, subventions remboursables, etc.) et particulièrement appropriés pour soutenir le financement de programme d'infrastructures essentielles à un développement économique harmonieux (ports, voies de communication, aéroports, ponts, lignes de transmissions d'électricité, connexions last-mile, énergie renouvelables) ;
- renforcer l'implication de la BEI et du secteur privé, en particulier pour les pays à revenus intermédiaires. En effet, conformément au programme d'action d'Addis-Abeba et de l'Agenda 2030, il sera nécessaire de penser au-delà de la seule APD, et de prendre en compte l'ensemble des ressources disponibles et des possibilités de mises en œuvre connexes pour le développement durable, qu'elles soient publiques, privées, internationales ou domestiques.

Les éléments de réponse aux questions 38 et 39 quant à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des diverses modalités de mise en œuvre sont également valables.

Enfin, il convient une nouvelle fois de souligner l'enjeu qui s'attache au moyen de concilier concrètement deux impératifs : l'efficacité et la réactivité de l'aide européenne et le principe de responsabilité et de redevabilité conjointe avec les pays ACP.

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?

L'appropriation effective par les pays partenaires demeure une question centrale et est déterminée par une multiplicité de facteurs. Comme l'illustrent par exemple l'Éthiopie ou le Cap-Vert, les progrès en matière de développement dépendent fortement de la capacité et de la volonté politique des pays à concevoir des trajectoires de développement sui generis, à élaborer des stratégies de développement en mesure de soutenir ces projections et à les mettre en œuvre. En outre, à l'appui apporté à des secteurs soutenus politiquement, à l'alignement sur les plans de développement des pays bénéficiaires, et à l'implication des bénéficiaires dans la conception et la gestion des programmes, doit en effet s'ajouter la contribution financière des pays récipiendaires aux projets et programmes de développement, dans la mesure du possible.

Si le développement humain et économique des pays ACP relève en premier lieu de la responsabilité de ces derniers, il est toutefois difficilement envisageable d'exiger de ceux d'entre eux qui sont les plus vulnérables sur le plan économique un effort de cofinancement. Cependant, l'engagement récent de pays appartenant à la catégorie des pays les moins avancés (Guinée, Niger et Mali), à financer le programme des Nations unies pour la lutte contre la malnutrition infantile en Afrique - Unitlife, lancé en novembre 2015 - à partir des rentes générées par la vente de ressources naturelles, laisse entrevoir un possible changement de paradigme en matière de développement, catalyseur pour l'avenir de ces pays. La généralisation d'approches similaires permettrait l'essor d'un développement reposant plus largement qu'auparavant sur la mobilisation des ressources domestiques des pays ACP.

Une approche différenciée devrait en tout état de cause être renforcée. Il apparaît par exemple envisageable d'inciter les pays riches en ressources naturelles à cofinancer, sur une base volontaire, les programmes de développement soutenus financièrement par l'UE, à destination des pays les moins avancés et/ou en situation de fragilité. Les pays ACP les plus développés seraient quant à eux enclins à apporter une contribution minimale déterminée en fonction d'un certain nombre de critères prédéfinis (e.g. le revenu par habitant), laquelle permettrait d'optimiser le soutien de l'UE.

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

Les débats qui ont eu lieu dans le cadre de la 3ème conférence sur le financement du développement qui s'est tenue à Addis-Abeba ont permis de mettre en exergue l'effort d'alignement de l'aide européenne sur les priorités des pays ACP, et la complémentarité – calendriers et objectifs – des interventions du FED avec les grandes priorités de la plupart des Etats membres, à travers un dialogue plus régulier instauré entre les délégations de l'Union Européenne et les représentants des Etats membres sur la mise en œuvre du FED. Toutefois, il est important de trouver un meilleur équilibre en termes de délégation des actions entre les organisations internationales et les agences de coopération au développement des États membres de l'UE : en effet, en 2014, seulement 6% à 7% de l'aide européenne contractée par l'UE a donné lieu à des accords de délégation avec des agences des Etats membres, contre 29% pour les organisations internationales.

L'implication des Etats membres reste donc insuffisante dans un certain nombre de pays et la visibilité de l'aide européenne pourrait être accrue si davantage d'actions étaient mises en œuvre par les opérateurs européens accrédités. Dans ce contexte, la France plaide pour que l'UE se dote d'un cadre politique et juridique adapté permettant de définir et d'intensifier sa coopération avec les agences des Etats membres, afin d'identifier des synergies, de travailler à l'approfondissement de la complémentarité entre bailleurs européens, de mobiliser pleinement les opérateurs publics de l'expertise européenne et de mettre en avant un certain savoir-faire européen et autonomie de gestion (cf. réponse à la question 40 sur la programmation conjointe pour aller vers une mise en œuvre conjointe de l'UE et de ses Etats Membres sur le terrain). Un renforcement de cette coopération permettrait en outre de progresser vers la construction d'une véritable offre européenne de financement et d'ingénierie du développement.

L'expertise de l'UE pourrait en outre être mieux mobilisée par le biais des PTOM associés à l'UE. L'expertise également disponible dans ces territoires devrait davantage être promue dans le cadre des différentes initiatives de l'UE. Pour cela, un référencement des expertises disponibles dans les PTOM pourrait être élaboré dans la perspective des appels à projets et appels d'offres européens

Contact

✉ europeaid-01@ec.europa.eu

