



La place des femmes dans le commerce transfrontalier dans la Communauté de l'Afrique de l'Est – Frontières entre le Kenya et l'Ouganda et entre le Rwanda et le Burundi

Contexte

Le commerce constitue 60 % de l'emploi indépendant non agricole des femmes en Afrique subsaharienne, et ces dernières y représentent la majorité des commerçants du secteur informel, soit entre 70 et 80% en Afrique australe et de l'Ouest. Les commerçants informels transfrontaliers constituent une large proportion de ce groupe, qui joue un rôle clef à l'égard de certains aspects essentiels des moyens d'existence, notamment la sécurité alimentaire et celle des revenus. On estime que les commerçantes transfrontalières d'Afrique de l'Ouest emploient une ou deux personnes et font vivre en moyenne 3,2 enfants et 3,1 personnes à charge qui ne sont ni des enfants ni des conjoints¹. En Afrique de l'Est, la plupart des commerçantes ont de très petites entreprises et dépendent de leurs maigres bénéfices pour joindre les deux bouts. La majorité des habitants de cette région vit de l'agriculture et le commerce en place repose donc essentiellement sur des produits agricoles. La deuxième catégorie de petites activités commerciales concerne des articles de consommation, comme des produits d'hygiène et de beauté, des médicaments, des chaussures, des produits textiles, etc. Si les femmes participent au commerce au sein de la région, elles n'ont toutefois pas les moyens de tirer parti des opportunités commerciales pour améliorer leur position socioéconomique, et ceci en dépit des indications ressortant d'études de ce secteur, selon lesquelles le commerce informel transfrontalier contribue très largement au processus d'intégration régionale, en développant les réseaux informels construits entre individus au fil des années. Les opportunités commerciales des femmes sont pourtant visiblement moindres que celles des hommes.

Le Protocole instituant l'Union douanière de l'Afrique de l'Est mentionne dans son Préambule et au titre de ses objectifs le rôle spécial des femmes dans les affaires, et mandate l'Union en vue de prendre en considération la dimension du genre dans ses programmes. Le traitement réservé aux femmes dans le cadre juridique ne les aide pas à tirer parti des opportunités politiques. En effet, la législation a tendance à reconnaître et à favoriser le commerce à grande échelle, largement dominé par des hommes, commerçants individuels ou membres de corporations.

Le commerce informel transfrontalier est actuellement mis en lumière aux fins de réduire la pauvreté en général et celle des femmes en particulier. Pour qu'un tel objectif puisse se réaliser efficacement, les réformes politiques et institutionnelles devraient créer

¹ Études de référence d'UNIFEM sur les femmes dans le commerce informel transfrontalier en Afrique, 2008.

un environnement favorable pour les commerçantes transfrontalières. Des obstacles à leur participation libre et lucrative ont en effet été recensés, avec documents à l'appui. La présente étude attire l'attention sur la véritable condition des commerçantes, dans le contexte de l'évolution du Protocole, qui reconnaît que les efforts visant à créer une union douanière opérationnelle impliquent la connaissance à la fois de la situation des femmes et de leurs activités dans le petit commerce transfrontalier. Les conclusions de l'étude fournissent une assise aux efforts des pays prêts à offrir aux commerçantes des dispositifs préférentiels leur permettant de réaliser pleinement leurs potentialités. Ainsi ces femmes pourront-elles, le moment venu, tirer parti des opportunités découlant de l'union douanière.

Activités commerciales aux frontières entre le Kenya et l'Ouganda et entre le Rwanda et le Burundi

La conclusion principale de l'étude est que, pour la plupart de leurs transactions, les femmes intervenant dans le commerce informel transfrontalier ne font pas usage des structures et des systèmes formels disponibles. Il est dès lors malaisé pour des initiatives de politique commerciale régionale (notamment relevant de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et du protocole d'union douanière) d'avoir un quelconque impact significatif sur ce commerce informel mené par des femmes. Celles-ci ne semblent guère connaître le Protocole instituant l'Union douanière de l'Afrique de l'Est, ni avoir une motivation de s'en servir pour faciliter leurs activités commerciales. Elles continuent essentiellement de commercer comme à l'accoutumée, selon des habitudes remontant à plusieurs dizaines d'années. Cet attachement aux anciennes méthodes de commerce informel transfrontalier était apparent à la manière dont les commerçantes travaillant depuis très longtemps au Kenya ont exprimé leurs doutes, voire leur nette contrariété, face à l'ouverture du commerce conformément à l'évolution du protocole douanier. La raison en est toute simple: l'ouverture du commerce attirera de nouveaux commerçants, désireux de tirer parti des opportunités connexes, au détriment des anciens. Ces femmes font pourtant état de nombreuses réserves à l'égard des conditions actuelles du commerce transfrontalier, mais le statut de ses intervenants leur convient encore car elles y sont habituées. À la frontière entre le Rwanda et le Burundi, les commerçantes

accueillaient généralement de manière positive la notion d'intégration régionale, mais elles se sont avérées être les moins au courant du Protocole et du partenariat de la CAE.

Les commerçantes ont avancé plusieurs raisons pour expliquer leur manque de confiance dans le soutien que pourrait leur apporter le Protocole. La toute première raison était la crainte de l'imposition, l'explication la plus répandue étant que les commerçants étaient peu susceptibles de pouvoir payer une taxation officielle, qui diminuerait d'autant leurs bénéfices. Le public pensait généralement qu'à l'instar de l'ancien, le nouveau régime fiscal favoriserait les gros négociants et qu'il avait peut-être été mis en place pour éliminer les failles par le biais desquelles les petits commerçants menaient leurs activités, largement illicites. Conscientes de l'attitude des douaniers à leur rencontre, les commerçantes ont émis de sérieux doutes quant à la possibilité de se voir appliquer, dans la pratique, les taux d'imposition officiels. Elles ont dit savoir d'expérience que les agents des douanes et de la sécurité trouveraient encore des raisons pour leur extorquer des sommes supplémentaires, à titre individuel. Selon elles, tout système risquant de rendre plus difficile pour les fonctionnaires des douanes, de l'immigration et de la sécurité la perception de pots-de-vin des commerçantes était voué à l'échec, car les agents en question n'en permettraient pas la bonne mise en œuvre.

Avantages apparents du Protocole douanier de la CAE

En tête de liste des avantages qui découleraient de la création de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) se trouve la notion de libre circulation aux frontières, sans harcèlement. La majorité des commerçantes étaient d'avis que le manque de clarté concernant l'utilisation des cartes d'identité nationales leur revenait cher car elles devaient soudoyer des fonctionnaires des services de sécurité pour rester dans des pays autres que le leur et y mener des activités commerciales. Les fonctionnaires du Kenya, et de Nairobi en particulier, ont été mentionnés comme particulièrement durs et non coopératifs; ils exigeaient en effet des sommes exorbitantes pour accorder une libération après toute arrestation. Les commerçantes travaillant le long de la frontière entre le Rwanda et le Burundi ont rapporté peu de problèmes, d'une part parce qu'elles transportaient leurs marchandises essentiellement par des chemins non officiels et, d'autre part, parce que les peuples des deux pays se ressemblaient physiquement et parlaient la même langue.

Les commerçantes kényanes se sont plaintes de ce que les fonctionnaires des services de sécurité tanzaniens accueillent fort peu chaleureusement les Kényans, car ils les craignaient. Elles ont toutefois reconnu que leurs problèmes étaient minimes par rapport à ce que leurs consœurs d'autres pays pouvaient subir au Kenya. Elles ont d'ailleurs précisé avoir aidé de nombreuses homologues originaires de pays de la CAE à sortir des geôles kényanes.

La libre circulation était perçue comme le moyen le plus efficace de minimiser, voire d'éliminer, la paperasserie associée au commerce régional. Pour les commerçantes, les formalités papier en matière notamment d'immigration ne faisaient que provoquer des délais coûteux et multiplier les opportunités de corruption. Les commerçantes en provenance des pays non côtiers étaient fermement convaincues qu'on devrait leur garantir un passage libre et sûr vers les ports, en raison de l'enclavement de leurs territoires d'origine, et elles se réjouissaient donc d'entendre parler de libre circulation.

Suggestions faites par des femmes en vue d'une amélioration du commerce transfrontalier

Les commerçantes ont suggéré de nombreuses mesures pour améliorer le commerce, en premier lieu des baisses des tarifs et leur harmonisation, la sensibilisation aux infrastructures et aux réseaux de transport commerciaux et leur amélioration. L'ironie de la chose est que l'union douanière prévoyait déjà la plupart de ces recommandations politiques et juridiques, mais les commerçantes ne paraissaient pas en être conscientes car elles n'étaient pas très au fait de cette union, ni des mesures déjà prises. Leurs recommandations indiquaient peut-être le fossé existant entre l'élaboration de politiques par les organes de la CAE et leur mise en œuvre. Les bénéficiaires escomptés n'étaient pas bien informés et attendaient toujours qu'une telle politique soit mise en place et appliquée. Par ailleurs, certaines recommandations étaient contradictoires: ainsi, alors que la plupart d'entre elles étaient en faveur de l'extension de l'intégration et de la libre circulation des marchandises, une au moins appelait à l'indépendance ou au maintien de la séparation des pays de la CAE. Ceci s'expliquait essentiellement par le fait que les petits commerçants transfrontaliers avaient, par le passé, tiré profit des différences de régimes économiques entre pays de la CAE. Certains pays imposaient en effet des droits plus élevés pour certains biens aisément disponibles de l'autre

côté de la frontière, et des marchés illégaux se créaient ainsi pour la revente des biens en question meilleur marché du côté où les taxes étaient plus importantes. On trouve un cas de figure similaire lorsqu'un pays interdit certaines importations, notamment les vêtements d'occasion, comme ce fut le cas dans les années 80 au Kenya; s'installa alors un commerce très lucratif, des vêtements étant passés clandestinement en République-Unie de Tanzanie et revendus au Kenya, avec des marges bénéficiaires considérables pour les commerçants. Si les consommateurs se sont réjouis de la levée de l'interdiction d'importation par les autorités kényanes, il n'en est pas allé de même des commerçants, à qui le trafic avait beaucoup rapporté.

Recommandations

1. Il convient de faire tous les efforts possibles pour que les femmes puissent faire confiance aux structures formelles de commerce transfrontalier, plutôt que de continuer à mener des activités qui peuvent être considérées comme coûteuses et illicites. En effet, outre que ces activités peuvent leur revenir cher en raison de coûts impondérables qui compliquent la planification, elles les empêchent aussi d'être reconnues au sein de structures gouvernementales formelles, ce qui signifie que leur contribution n'est pas consignée, reste donc méconnue et ne fait l'objet d'aucune étude. Dans un premier temps, il faut donc que la CAE améliore sa communication concernant le Protocole et d'autres conventions sur l'immigration et la circulation inter-États des personnes, par le biais de documents rédigés dans un style simple et clair, dans les différentes langues nationales, ciblant les commerçantes des États membres. Ces documents doivent expliquer l'importance du Protocole et montrer comment les petits commerçants peuvent tirer parti de leur participation au système. Il pourrait également s'avérer nécessaire de mettre en place des points de diffusion officiels, par exemple aux frontières, où ces documents seraient disponibles. Il serait d'ailleurs préférable que cette diffusion soit organisée par le secrétariat de la CAE, ou sur son initiative, plutôt que par les structures des États membres.

2. Dans le contexte de la mise en œuvre du Protocole douanier dans tous les États membres, la CAE devrait mettre en place un mécanisme de suivi fondé sur la recherche concrète, qui enregistrerait les activités et les expériences des petites commerçantes transfrontalières. Le suivi se ferait principalement aux postes frontières officiels, mais les mouvements de biens par des points de passage des frontières non officiels devraient également apparaître.

3. L'application des arrêtés municipaux selon l'interprétation des fonctionnaires a été signalée comme un problème majeur pour les petits commerçants, problème dont l'étendue est difficile à mesurer en raison de l'imprécision des textes de loi spécifiques mis en vigueur. La CAE devrait encourager les États membres à réviser les arrêtés municipaux des villes frontalières pour les mettre en conformité avec le Protocole de l'Union douanière et avec l'esprit d'autres accords de la Communauté. On pourrait commencer par dispenser aux personnels des autorités locales une formation relative à l'application du Protocole et à ses répercussions, et mettre en place un mécanisme interne de suivi de la mise en œuvre, chapeauté par un dispositif de contrôle par les ministères ou départements respectifs. La formation devrait également définir clairement le rôle des autorités locales en matière de commerce transfrontalier, car ces dernières semblent travailler à contre-courant des grandes institutions gouvernementales. Les organes des autorités locales devraient être tenus d'inclure des femmes représentant des organisations associées au commerce, pour contribuer à dénoncer des violations et à mettre en place des mesures à l'encontre des fonctionnaires dévoyés.

4. La CAE devrait créer un mécanisme par le biais duquel les États membres pourraient s'employer à résoudre la corruption endémique, les vols, l'intimidation, le harcèlement et les perturbations globales des activités commerciales des femmes, problèmes occasionnés par des personnes utilisant des moyens illégaux, mais s'appuyant sur l'autorité de l'État (même sans en avoir le droit). Il faudrait également mettre en place un mécanisme uniforme de nomination et d'identification des agents de la fonction publique et les commerçants devraient pouvoir demander à vérifier l'identité des personnes. Les États devraient enquêter sur les allégations concernant l'existence de personnages louches qui semblent agir avec tous les pouvoirs de l'administration, même en présence de fonctionnaires en uniforme et d'autres agents de la fonction publique, mais dont l'identité et les objectifs échappent aux commerçants. La meilleure stratégie serait de combiner sensibilisation, éducation et formation avec des mesures punitives applicables à l'encontre des fonctionnaires agissant de manière répréhensible.

5. L'apparente faiblesse de l'assise de la plupart des organisations féminines, particulièrement en matière de facilitation du commerce, continuera d'avoir un effet négatif sur les résultats des femmes dans le secteur commercial, à moins que les organes publics et les organismes de

développement et de commerce ne fassent de sérieux efforts (entre autres financiers) de renforcement des compétences institutionnelles axées sur le commerce. Il serait facile de régler, aux niveaux locaux respectifs, certains problèmes auxquels les femmes sont confrontées, par exemple le harcèlement par des fonctionnaires municipaux, si ces dernières étaient convenablement organisées pour faire face aux autorités locales et faire pression sur elles. La CAE devrait mettre en œuvre, dans certains pays sélectionnés, un projet pilote de renforcement des compétences et des structures destinées aux organisations féminines associées au commerce, et suivre ses progrès en vue de l'étendre à tous les pays. La formation devrait viser à recentrer ces organisations, afin que leur orientation englobe, outre la protection sociale, un soutien ferme et concret au commerce.

6. Il faudrait conduire des recherches complémentaires pour décrire les expériences des commerçantes à tous les postes frontalières et sur leur lieu de travail. S'il est important de trouver des moyens de quantifier leur participation, il serait préférable, d'un point de vue stratégique, d'utiliser des méthodes qualitatives pour évaluer leurs expériences et en tirer des enseignements quant aux éventuelles répercussions des réformes du régime commercial régional sur les commerçantes, afin d'empêcher les impacts négatifs qu'elles craignent déjà.

7. La CAE devrait chercher à tirer des enseignements des mesures prises dans les blocs commerciaux régionaux, en Afrique australe et en Afrique de l'Ouest, visant à prendre en compte la problématique hommes-femmes dans le commerce transfrontalier. Certaines de ces mesures ont été louées comme ayant réussi à améliorer les conditions dans lesquelles les femmes mènent leurs activités commerciales. Elles incluent notamment des dispositions sélectives et ciblées de discrimination positive, en particulier pour le petit commerce alimentaire. Un bureau spécial, ainsi que des visites et la collecte de données sur le terrain pourraient être de bons points de départ.

8. La Commission économique pour l'Afrique, et tout particulièrement le CAPC, devraient poursuivre leur soutien au département s'occupant des questions de genre au sein de la CAE, afin de regrouper des compétences pour orienter les politiques en matière d'égalité hommes-femmes, en interne et également à l'extérieur, au sein des organes publics des États membres.

* La présente note d'information est fondée sur un document rédigé par M. Masheti Masinjila, responsable de recherche, avec le soutien du Centre pour la collaboration sur la parité et le développement (Kenya).