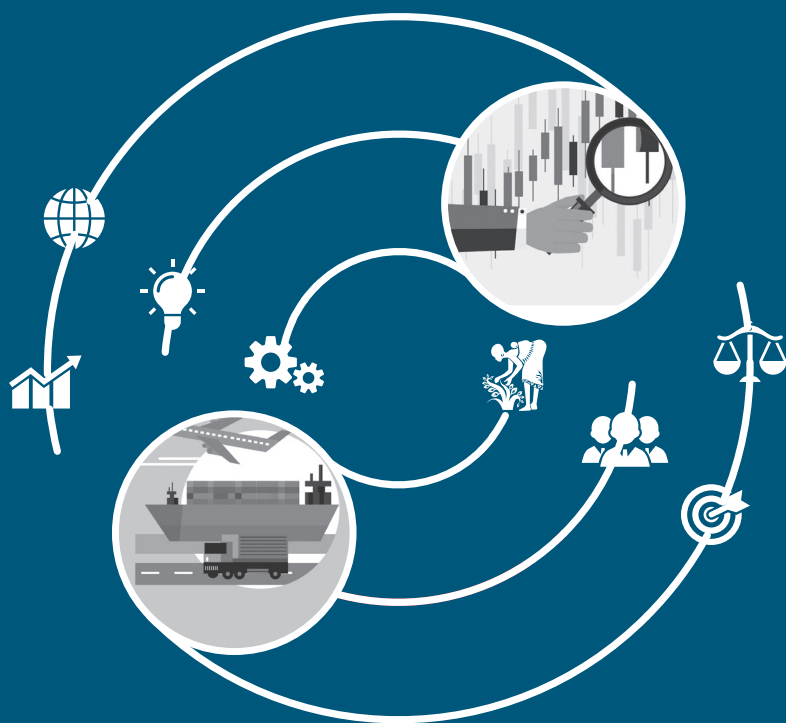


Rapport

La Zone de libre-échange continentale (ZLEC) en Afrique, vue sous l'angle des droits de l'homme



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

Bureau de Genève

Table des matières

Préface.....	3
Remerciements.....	6
Sigles et abréviations.....	8
Figures et tableaux.....	9
Résumé analytique et priorités.....	10
Chapitre I – Présentation de la zone de libre-échange continentale dans son contexte.....	20
A Présentation de la zone de libre-échange continentale.....	20
B La situation du commerce en Afrique.....	22
C Arrangements commerciaux régionaux.....	23
D Stimuler le commerce intra-africain.....	25
E Engagements en faveur du développement, du commerce international et des droits de l’homme en Afrique.....	29
Chapitre II – Les raisons de l’étude d’impact sur les droits de l’homme.....	34
A Compatibilité avec les objectifs de la ZLEC et les principes de négociation.....	34
B Une ZLEC inclusive et équitable, donc robuste.....	35
C La défense des droits de l’homme offre un aperçu des effets de la ZLEC sur la répartition.....	36
D Une étude d’impact sur les droits de l’homme peut apporter des informations utiles à la négociation de la ZLEC et à son application.....	39
Chapitre III – Méthodologie de l’étude d’impact sur les droits de l’homme.....	42
A Théorie et pratique des études d’impact sur les droits de l’homme.....	42
B Le processus des études d’impact de la ZLEC sur les droits de l’homme.....	43
C Thèmes de recherche.....	47
Chapitre IV – Le cadre des droits de l’homme.....	49
A Introduction.....	49
B Principes généraux relatifs aux droits de l’homme.....	51
C Le droit à un niveau de vie adéquat.....	55
D Le droit au travail et à la sécurité sociale.....	56
E Le droit à l’alimentation.....	59
F Les droits des femmes.....	61

Chapitre V – Les commerçants transfrontaliers informels	66
A Introduction.....	66
B Caractéristiques	66
C Impacts possibles de la ZLEC sur les commerçants transfrontaliers informels.....	71
D Recommandations	78
Chapitre VI – Les petits exploitants agricoles et le droit à l'alimentation	89
A Introduction.....	89
B La petite exploitation agricole : caractéristiques	90
C La ZLEC risque d'affecter l'agriculture.....	92
D Impacts possibles de la libéralisation sur les producteurs vivriers ruraux	94
E Recommandations	105
Chapitre VII – Le droit au travail et l'agro-industrie	114
A Introduction.....	114
B Caractéristiques de l'agro-industrie en Afrique.....	115
C Mesures relatives au commerce agricole dans la ZLEC	115
D Impacts possibles de la libéralisation prévue par la ZLEC sur le droit au travail.....	115
E Recommandations	123
Chapitre VIII – Un processus de négociation compatible avec les droits de l'homme	130
A Principes généraux.....	130
B Pourquoi encourager la participation.....	131
C Niveaux de participation et principes connexes	133
D Participation aux négociations de la ZLEC	135
E Recommandations	138
Chapitre IX – Mécanismes institutionnels et structurels	142
A Introduction.....	142
B Aspects généraux.....	143
C Mécanismes spécifiques	147
Chapitre X – Suivi et évaluation.....	155
A Introduction.....	155
B Qui doit suivre et évaluer les droits de l'homme dans le cadre de la ZLEC?	156
C Que faut-il suivre et évaluer?.....	157
Chapitre XI – Conclusions et recommandations.....	170
A Conclusions.....	170
B Recommandations aux négociateurs de la ZLEC	172
C Recommandations concernant des mesures complémentaires	178

Préface

L'Assemblée de l'Union africaine a entamé les négociations sur la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) lors de la vingt-cinquième réunion ordinaire au sommet des chefs d'État et de gouvernement, le 15 juin 2015, à Johannesburg (Afrique du Sud). Cette décision marque une étape importante de l'intégration régionale et du développement en Afrique.

Les discussions au sujet de la ZLEC n'ont jusqu'à présent que très peu prêté attention aux importantes implications de celle-ci sur les droits de l'homme. La libéralisation des échanges peut en effet avoir les effets les plus divers sur les différents groupes socioéconomiques, en raison d'un accès inégal aux avoirs, au crédit et aux possibilités d'activités économiques. Les femmes et les petites commerçantes transfrontalières se heurtent en particulier à des difficultés aigües pour participer au commerce international qui est censé améliorer la prospérité. Chaque type de travailleur peut être aux prises avec les impacts différenciés de la libéralisation des échanges en fonction de son niveau de qualification ou du secteur de son activité. La libéralisation du commerce agricole en particulier fait craindre des effets négatifs sur les moyens d'existence des agriculteurs et sur la sécurité alimentaire.

La ZLEC offre aux pays africains la possibilité de relancer le commerce intra-africain, de diversifier leur économie, de la transformer structurellement et de réaliser d'importants objectifs en matière de droits de l'homme et de lutte contre la pauvreté, thèmes sur lesquels le continent s'est engagé dans son Agenda 2063 – dont la ZLEC est un projet vedette – et dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Dans ce contexte, la Commission économique pour l'Afrique, le bureau de Genève de la Fondation Friedrich-Ebert et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont décidé de commander une étude ex ante de l'impact de la ZLEC sur les droits de l'homme.

Le moment choisi est important car on observe actuellement une montée du scepticisme à l'égard de l'intégration régionale et des accords commerciaux, ainsi que la progression d'un populisme opposé au commerce, en Europe et aux États-Unis. Ces manifestations d'opposition à la mondialisation s'expliquent en grande partie par le fait que les populations craignent que les avantages du commerce international et de la mondialisation soient répartis de façon inéquitable. La société civile et d'autres acteurs s'efforcent de plus en plus de scruter avec soin les détails des accords commerciaux pour vérifier qu'ils sont justes et équitables.

La présente étude ex ante d'impact sur les droits de l'homme lancée durant les préparatifs des négociations sur la ZLEC est donc une occasion unique de présenter les constatations et l'analyse durant les négociations elles-mêmes, et ainsi de contribuer à un résultat positif, solide et compatible avec les droits de l'homme.

L'étude d'impact sur les droits de l'homme, comme d'autres études, préconise de donner la priorité aux préoccupations de tous les membres de la société concernant leurs droits fondamentaux dans la négociation, la rédaction et, ultérieurement, l'application de l'accord sur la ZLEC, grâce à des processus inclusifs, consultatifs et participatifs. Cette étude démontre l'intérêt d'une démarche fondée sur les droits et de la perspective qu'elle donne d'atteindre les objectifs de développement durable et d'augmenter la responsabilisation des acteurs économiques. Les premiers exercices de vérification préliminaire et de délimitation du champ de l'étude ont été menés et ont conduit à limiter ce champ aux groupes vulnérables qui seront vraisemblablement les plus affectés par la ZLEC – les femmes, les jeunes, les commerçants transfrontaliers informels et les producteurs ruraux. Le champ de l'étude d'impact a également été limité aux effets sur les droits de l'homme d'éléments qui sont traités dans la première phase des négociations, à savoir la libéralisation des échanges de biens et de services, tandis que l'examen des investissements, de la politique de la concurrence et de la défense des droits de propriété intellectuelle, objets de la deuxième phase des négociations, ont moins retenu l'attention.

Il ressort plusieurs messages importants du rapport. D'abord, il est indispensable de procéder à de vastes consultations avec la participation de tous, dans les négociations sur la ZLEC et dans son application. Cela ne sera possible que moyennant des efforts accrus des dirigeants et des négociateurs pour atteindre tous les acteurs et s'assurer ainsi que les groupes vulnérables et marginalisés seront bien entendus.

Étant donné que les gouvernements ont des obligations de mobiliser des ressources pour la défense des droits de l'homme, il faudra envisager avec le plus grand soin toute l'étendue des conséquences des réductions de droits de douane. Les gouvernements doivent s'engager dans une libéralisation graduelle qui permette de protéger en particulier les groupes vulnérables et l'indispensable sécurité alimentaire. Il faudra pour cela dresser des listes temporaires d'exclusion et de garanties spéciales qui permettent de limiter les importations en temps de crise ou face à une augmentation brutale des importations. Le développement économique est un processus dynamique. À l'avenir, les États membres doivent veiller attentivement à ne pas limiter leur marge de manœuvre dans le choix des politiques et s'opposer à des dispositions de la ZLEC qui réduiraient leur capacité d'appliquer des mesures propres à assurer la

protection, le respect et la réalisation de tous les droits de l'homme, en particulier le droit au développement.

Des mécanismes d'ajustement devront être conçus dans tout un ensemble de domaines, notamment le perfectionnement professionnel et la formation, la protection sociale et l'assistance financière à court terme. L'impact global de la ZLEC doit être suivi au fil des ans, non seulement sur le plan des résultats économiques mais aussi sur le plan de l'exercice par tous les Africains de tous leurs droits. Le suivi et l'évaluation seront en permanence la condition pour que les politiques relatives à la ZLEC continuent à répondre aux besoins économiques, sociaux et de développement même si les circonstances changent, et puissent être adaptées si elles ne donnent pas des résultats compatibles avec les droits de l'homme.

Nous recommandons la lecture de cette analyse et des messages contenus dans le présent rapport aux dirigeants africains, aux universitaires africains, aux partenaires de développement, à la société civile, aux défenseurs des droits de l'homme et aux autres acteurs essentiels qui, en Afrique, participent à la recherche d'un modèle d'intégration régionale et de développement compatible avec les droits de l'homme.

Remerciements

L'étude d'impact sur les droits de l'homme de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) est le résultat d'une collaboration au sein d'une équipe pluridisciplinaire composée de James Thuo Gathii, Kimberly Burnett, Chris Changwe Nshimbi et Caroline Dommen, sous la direction de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et du bureau de Genève de la Fondation Friedrich-Ebert (FES).

La CEA et la FES tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux qui ont contribué au projet, et en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Nous saluons la précieuse contribution du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de son personnel. En outre, la CEA tient à remercier l'association Affaires mondiales Canada qui a soutenu le Centre africain sur les politiques commerciales. La FES tient aussi à remercier Monica Iyer pour son aide dans les recherches pendant tout le projet.

De vastes consultations ont été organisées pour préparer l'étude d'impact, pendant une période de 30 mois environ (2015-2017). S'il n'est pas possible de saluer ici tous ceux qui ont contribué aux diverses étapes du projet, on mentionnera en particulier les partenaires de la collaboration, les examinateurs, tous ceux qui ont participé aux diverses consultations, les stagiaires, les étudiants et les assistants de recherche.

Partenaires de la collaboration

David Luke (CEA); Lily Sommer (CEA); William D. Davis (CEA); Eden Lakew (CEA); Yonathan Tadesse (CEA); Hubert René Schillinger (FES Genève); Yvonne Theemann (FES Genève).

Examineurs

Malgré la brièveté des délais, les personnes suivantes ont procédé à un examen détaillé des divers aspects du projet d'étude : Kim Elliott (CGDEV); Carla Henry (OIT); Rashid Kaukab (CUTS International); Sophia Murphy (IATP); Jane Nalunga (SEATINI); Victoire Umuhire (OIT); et Christian Viegelahn (OIT).

Participants aux diverses réunions de consultation et autres formes de collaboration

Marren Akatsa-Bukachi (EASSI); Genzeb Akele (consultante); Sylvester Bagooro (Réseau tiers-monde); Koen Berden (World Trade Institute); Luisa Bernal (PNUD); Susan Bragdon (QUONO); Virginia Bras Gomes (Comité des droits économiques, sociaux et culturels – CESCR); Thomas Braunschweig (Public Eye); Karen Curtis (OIT); Jeronim Capaldo (OIT); David Cheong (OIT); Batanai Chikwene (CUA); Adama Coulibaly (CEA); Marco di Benedetto (délégation de l'Union européenne auprès de l'Union africaine); Cheng Fang (FAO); Patrick Endall (QUONO); Yordaros Estifanos (CEA); Lorenzo Fioramonti (Université de Pretoria); Dauda Foday Suma (CUA); Abebe Haile Gabriel (CUA); Misikir Getachew (FES Éthiopie); Kebour Ghenna (Chambre de commerce panafricaine); Yao Graham (Réseau tiers-monde); Imole Tiroi Gyeyba (NLC); James Harrison (Université de Warwick); Tetteh Hormeku-Ajei (Réseau tiers-monde); Adrian Gucci (CEA); Joan Kagwanja (CEA); Hibist Kane (Université de Johannesburg); Stephen Karingi (CEA); Jane Karonga (CEA); Joy Kategweka (CNUCED); Tabitha Kentaro (Conférence panafricaine des églises); Mary Kidane (FES Éthiopie); Leila Kituyi (TJN-A); René Kouassi (CUA); Friedrich Kramme-Stermose (FES Éthiopie); Bernard Kuiten (OMC); Désirée LeClercq (ex-OIT); Franklyn Lisk (Université de Warwick); Munu Martin Luther (SEATINI); Francis Mangeni (COMESA); Takiywaa Manuh (CEA); Jeffrey Matu (Partenariat de l'Union afri-

caine); Dayina Mayenga (OIT); Pradeep Mehta (CUTS); Nadir Merah (CUA); Paul Mertenskötter (Université de New York); Simon Mevel (CEA); Anita Nayar (Regions Refocus); Fredrick Njehu (Greenpeace Afrique); Nomonde Nyembe (Centre d'études juridiques appliquées); Edgar Odoni (Econews); Samuel Oloruntoba (Université d'Afrique du Sud); David Omozuafah (PNUD); Ozonnia Ojielo (PNUD); Maharouf Oyolola (CEA); Rafael Peels (OIT); Viviane Ralimanga (PNUD); Simon Ridley (PNUD); Glenn Rogers (USAID); Thokozile Ruzvidzo (CEA); Carole Samdup, Olivier de Schutter (CESCR); Prudence Sebahizi (CUA); David Selsingon (OIT); Johanna Silvander (OIT); Carin Smaller (IISD); Tim Stern (DFID); Sam Szoke-Burke (Centre de l'Université Columbia, Département de l'investissement durable); Helen Tabte-Selassie (Addis Law Group); Leyou Tameru (I-Arab Africa); Kathryn Tobin (Regions Refocus); Loza Tsegaye (VSOE); Eri Uchimura (OIT); Aimable Uwizeye-Mapendano (CNUCED); Maike Van Ueuem (Bureau de la coopération allemande en Éthiopie); Martin Wandera (Centre de recherche sur le travail); et Peter Christopher Werikhe (Organisation ougandaise des syndicats).

Experts, stagiaires, assistants de recherche et étudiants

L'équipe de rédaction de l'étude d'impact sur les droits de l'homme a bénéficié du concours de plusieurs spécialistes des droits de l'homme et du commerce international, des stagiaires, des assistants de recherche et des étudiants.

On mentionnera en particulier Jamie Macleod (CEA) et Giovanni Valensisi (CNUCED).

Tamiru Amanu (ILRI); Edward Baaer (IITA); Dinah Dreher (stagiaire, FES Genève); Jelena Jacobsen (FES Genève); Richard B. Jones (SSTP); Fred Kanampiu (IITA); Hannah Peters (FES Genève); et Nathalie Schlecht (stagiaire, FES Genève). Sous la supervision de John Richardson, maître de conférences à l'American University School of International Service : Momena Ali; Verka Jovanovic; Jessica Mckenney; Janet Nyambok; Ashley Reynolds; et Joshua Rodriguez.

Sigles et abréviations

AIEI	Association internationale pour les études d'impact
BAD	Banque africaine de développement
BNT	barrières non tarifaires
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CENSAD	Communauté des États sahélo-sahariens
CER	communautés économiques régionales
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe
CUA	Commission de l'Union africaine
DFID	Ministère du développement international (R.-U.)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FES	Fondation Friedrich-Ebert
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
ODD	objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	organisations de la société civile
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique
PIB	produit intérieur brut
PIDA	Programme de développement des infrastructures en Afrique
PMA	pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SACU	Union douanière de l'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique austral

UA	Union africaine
UEMAO	Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest
UMA	Union du Maghreb arabe
ZLEC	zone de libre-échange continentale

Figures et tableaux

Figure 1	Composition envisagée de la ZLEC
Figure 2	La ZLEC dans le contexte de l'intégration africaine
Figure 3	Commerce intrarégional en pourcentage du commerce total, 2015
Figure 4	Communautés économiques régionales
Figure 5	Importance de la ZLEC
Figure 6	Les filières de l'impact de la ZLEC sur la pauvreté
Figure 7	Tous les droits de l'homme imposent à la fois des obligations négatives et positives aux États
Figure 8	La ZLEC et les petits commerçants transfrontaliers
Figure 9	Régime commercial continental simplifié pour les commerçants transfrontaliers
Figure 10	La ZLEC et les petits agriculteurs et le droit à l'alimentation
Figure 11	La ZLEC et le droit au travail dans le secteur de l'agro-industrie
Figure 12	Mise à jour sur les négociations
Figure 13	Cadre institutionnel des négociations de la ZLEC
Figure 14	Résumé des recommandations

Tableau 1	Résumé des études de l'impact de la ZLEC
Tableau 2	État de l'intégration économique régionale par CER
Tableau 3	Exemples d'indicateurs et de sources d'information pour l'examen du respect de l'obligation de promouvoir la sensibilisation
Tableau 4	Exemples d'indicateurs et de sources d'information pour le suivi des droits des petites commerçantes transfrontalières
Tableau 5	Exemples d'indicateurs du droit à l'alimentation – choix d'éléments
Tableau 6	Le droit au travail – choix d'éléments

Résumé analytique et priorités

Aperçu

Les négociations qui conduiront à la création de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) sont une excellente occasion d'améliorer les niveaux de vie de millions d'Africains. Les emplois et les richesses que procurera la ZLEC peuvent aider de façon appréciable à réduire la pauvreté, à créer des emplois et à promouvoir l'égalité. La ZLEC est plus qu'un accord commercial. Son ambition – couvrir le commerce des marchandises, le commerce des services, l'investissement, la politique de la concurrence et la défense des droits de propriété intellectuelle – est une bonne base pour la poursuite de la transformation structurelle inclusive des économies africaines, et peut donc contribuer à la réalisation de l'Agenda 2063 de l'Afrique et du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Mais les accords commerciaux et l'intégration économique ne conduisent pas nécessairement à des résultats équitables et viables à terme. Il est donc crucial d'étudier les impacts distributionnels d'un accord tel que la ZLEC pour s'assurer que le commerce et les droits de l'homme se complètent.

Une démarche axée sur les droits de l'homme est d'importance particulière à ce jour car on observe dans le monde une montée du scepticisme à l'égard de la libéralisation du commerce international et de l'investissement. Ce scepticisme s'explique en grande partie par la crainte des populations de voir se produire une répartition inéquitable des avantages du commerce et de la mondialisation, et cela souligne la nécessité d'éviter un tel scénario en Afrique. Il sera donc nécessaire de prendre activement des mesures pour s'assurer que les gains résultant de la productivité accrue et les améliorations du bien-être que la ZLEC introduira seront bien répartis équitablement.

C'est dans ce contexte qu'a été lancée l'étude ex ante d'impact probable de la ZLEC sur les droits de l'homme. Fortes de leurs atouts comparatifs s'agissant de la politique commerciale, de la modélisation économique, des droits de l'homme, de l'emploi et de la protection sociale, les organisations participantes se sont employées à créer une équipe pluridisciplinaire bien équipée pour mener l'étude d'impact.

Cette équipe applique les normes et instruments relatifs aux droits de l'homme pour aider à diagnostiquer les préoccupations relatives aux droits de l'homme dans la négociation, la conception, l'application et le suivi de la ZLEC afin d'aider à créer un accord solide répondant aux besoins des Africains.

Le commerce en Afrique

Le commerce intra-africain a augmenté de façon significative au cours des 20 dernières années mais reste encore faible. La modélisation effectuée par la CEA montre que la création de la ZLEC apportera une impulsion appréciable au commerce intra-africain, en particulier si elle s'accompagne de mesures de facilitation du commerce. L'augmentation projetée du volume du commerce intra-africain est la plus marquée pour les produits industriels, ce qui montre bien le rôle que la ZLEC peut jouer dans la transformation structurelle des économies africaines. La libéralisation des droits de douane à l'échelle du continent offre aussi des possibilités à l'agriculture en particulier, le secteur qui reste le gagne-pain de la majorité des Africains et pour lequel les possibilités du commerce intra-africain sont particulièrement sous-exploitées.

Figure 1: Composition envisagée de la ZLEC

Protocole établissant la zone de libre-échange continentale	<ul style="list-style-type: none">• Accord sur le commerce des marchandises• Accord sur le commerce des services• Règles et procédures de règlement des différends
Des parties et des appendices sont en cours de négociation	<ul style="list-style-type: none">• Libéralisation du commerce (droits d'importation et d'exportation et règles d'origine)• Circulation des personnes et des opérateurs économiques• Coopération douanière, facilitation du commerce, transit• Barrières non tarifaires• Barrières techniques au commerce• Mesures sanitaires et phytosanitaires• Mesures commerciales correctives et mesures de sauvegarde• Exceptions (exceptions générales, exceptions relatives à la sécurité, balance des paiements)• Agriculture, pêche et sécurité alimentaire• Assistance technique, création de capacités et coopération• Politiques complémentaires (zones franches, création de capacités et coopération)
Phase 2 des négociations	<ul style="list-style-type: none">• Accord sur les droits de propriété intellectuelle• Accord sur la politique de la concurrence• Accord sur les investissements

L'attachement de l'Afrique à l'équité, au développement durable et aux droits de l'homme

C'est dans le contexte des autres engagements pris juridiquement et politiquement aux niveaux national, régional et international que les pays africains vont négocier et appliquer la ZLEC. Pour que celle-ci soit couronnée de succès, elle devra être compatible avec la justice économique et avec les droits de l'homme, valeurs qui sont incorporées dans le programme de développement durable que l'Afrique s'est donné. Ces valeurs sont exposées dans l'Agenda 2063, dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels tous les pays africains sont parties.

L'Agenda 2063 met en évidence la volonté des Africains de pérenniser les acquis en matière de droits de l'homme, de démocratie, d'égalité des sexes et de respect de la légalité. L'instrument précise aussi d'autres priorités en matière de droits de l'homme telles que l'élimination de la pauvreté, la promotion de la santé, de l'éducation et des compétences, l'assainissement et les autres services de base, ainsi qu'une gestion viable à terme des ressources naturelles. Des objectifs similaires figurent dans les objectifs de développement durable (ODD) ainsi que dans les législations et politiques nationales.

Impacts de la ZLEC sur les droits de l'homme et la répartition des revenus

La démarche axée sur les droits de l'homme nous rappelle qu'à trop se fier aux mesures économiques conventionnelles des gains potentiels de la libéralisation à l'échelle de tout un pays, on risque de passer à côté d'impacts néfastes sur la répartition des revenus. La ZLEC aura un impact sur les différents groupes socioéconomiques, mais cet impact sera variable en raison des formes existantes de discrimination, d'un accès inégal aux ressources, au crédit et aux perspectives économiques. Les groupes qui sont déjà les plus vulnérables risquent d'être particulièrement affectés par la ZLEC.

La présente étude d'impact applique les concepts des droits de l'homme pour repérer les questions sociales, d'équité et de droits de l'homme qui se cachent dans la négociation, la conception, la mise en œuvre et le suivi de la ZLEC afin d'aider à créer un accord robuste répondant aux besoins des Africains. Entreprise au début du processus de négociation de la ZLEC, elle cherche à donner aux négociateurs des données factuelles et à formuler des recommandations pour le choix des politiques, à partir de quoi on pourra élaborer une ZLEC inclusive et cohérente. Elle définit les aspects que les négociateurs ne devront pas oublier dans la conception des mécanismes institutionnels et structurels de la ZLEC pour s'assurer que celle-ci sera compatible avec la défense des droits de l'homme et avec les principes du développement durable. Elle recense aussi les mesures complémentaires qu'il faudra prendre

pour tirer le meilleur parti possible des avantages de la libéralisation commerciale et assurer une répartition équitable de ces avantages.

L'étude d'impact de la ZLEC sur les droits de l'homme

Pour repérer les domaines où la ZLEC pourra avoir des effets positifs ou négatifs sur les droits de l'homme et pour formuler des recommandations utiles à ceux qui seront chargés de négocier et d'appliquer la ZLEC, la présente étude d'impact sur les droits de l'homme est partie des cinq questions suivantes :

- Quelles sont les mesures liées à la ZLEC qui sont le plus susceptibles d'affecter les groupes vulnérables recensés?
- Quels types d'impacts sur les droits de l'homme pourraient découler des mesures choisies?
- Quelles mesures les États qui négocient la ZLEC peuvent-ils prendre pour maximiser les avantages de celle-ci et réduire au minimum les effets négatifs potentiels sur les droits de l'homme?
- Quelles mesures de suivi, notamment pour le suivi et l'établissement de rapports, peuvent garantir le plus utilement que les mécanismes de la ZLEC seront compatibles avec les droits de l'homme?
- Quels sont les enseignements pouvant être tirés des négociations de la ZLEC jusqu'à présent au regard de l'amélioration des principes démocratiques et de la définition d'une politique inclusive du commerce et de l'investissement en Afrique?

L'étude prend comme hypothèse de travail que tous les droits de l'homme sont liés entre eux et interdépendants, mais retient en particulier le droit au travail et à la sécurité sociale, le droit à un niveau de vie et à une alimentation adéquats. Pour réunir les données factuelles et procéder aux analyses aidant à répondre aux questions ci-dessus, l'équipe chargée de l'étude a spécialement retenu la situation des femmes, des petits agriculteurs et des petits commerçants transfrontaliers informels.

Les recommandations découlant de l'étude d'impact aideront à créer des informations en vue des négociations sur la ZLEC et aideront les dirigeants africains à prendre des décisions au cours des phases ultérieures de la mise en œuvre et du suivi. En outre, on espère que l'étude suscitera un dialogue réfléchi sur les impacts commerciaux, sociaux et environnementaux de la ZLEC et poussera les groupes de la société civile à s'engager activement durant le processus des négociations en cours et ultérieures.

Recommandations sur des politiques prioritaires

Les travaux réalisés dans le cadre de la présente étude amènent à formuler plusieurs recommandations sur le choix des politiques. Certaines de ces recommandations sont à l'intention des négociateurs eux-mêmes, et celles qui appellent une attention particulière sont présentées ici.

En outre, l'étude permet de dégager des recommandations relatives à des mesures qui compléteraient la ZLEC. Ces mesures chercheraient à assurer la coordination et la cohérence des politiques menées par les divers organismes gouvernementaux aux niveaux national et continental, le développement de l'infrastructure, la connectivité et les chaînes de valeur, la promotion du droit au travail et à la protection sociale, la libre circulation des personnes, la défense des droits des femmes et les mesures à prendre face aux changements climatiques.

Recommandations aux négociateurs de la ZLEC

1. Assurer une vaste consultation avec la participation de tous aux négociations de la ZLEC et à son application

Tous les acteurs compétents – les gouvernements, les communautés économiques régionales, tous ceux qui accueillent des instances de négociations internationales – devraient prendre les mesures voulues pour assurer une large participation effective et authentique. Le projet de cadre stratégique de la ZLEC rappelle combien il importe de veiller à ce que le processus de négociation soit inclusif, participatif et consultatif, tous les acteurs devant être consultés, en particulier les groupes de la société civile aux niveaux national, sous-régional et continental. La prise en compte de la grande diversité des opinions et des impacts, avant même la conclusion d'un accord, contribuera à la création d'une ZLEC robuste, inclusive et viable.

Les États membres doivent prendre des dispositions pour instituer au niveau national des mécanismes par lesquels cette consultation des acteurs sera possible et pour veiller à ce que leurs vues soient prises en considération. Les groupes consultés devront inclure les associations de producteurs agricoles, les organismes de défense des consommateurs, les chambres de commerce et d'industrie, les associations industrielles et professionnelles, les organismes de normalisation, les parlements et leurs membres, les médias ainsi que les ONG, en particulier celles qui travaillent dans le domaine de l'environnement, de la défense des droits des travailleurs, de la défense des femmes et des jeunes, et les milieux universitaires. Les mécanismes de participation et de consultation doivent reconnaître que certains acteurs vulnérables et désavantagés – les petits opérateurs privés, les femmes et les habitants des zones rurales,

par exemple – peuvent avoir du mal à se faire entendre. Des mesures actives doivent donc être prises pour atteindre ces groupes vulnérables.

En outre, la participation ne sera authentique et efficace que si les acteurs sont bien conscients de l'importance d'une information de qualité pour la prise de décisions en connaissance de cause. On voit donc combien il est important de ne pas négliger les groupes marginalisés et d'améliorer la diffusion de l'information sur la ZLEC, notamment à la radio et dans les médias sociaux.

2. Collecter des données

Pour que les mécanismes institutionnels et structurels de mise en œuvre et de contrôle de la ZLEC puissent répondre aux besoins des Africains, il leur faudra bien connaître leur situation réelle au regard de tout un ensemble d'indicateurs économiques et sociaux. Pour cela, des données de qualité sont essentielles.

Une démarche fondée sur les droits de l'homme doit prêter attention à la situation des groupes les plus vulnérables et les plus désavantagés. C'est dire qu'il faut collecter des données sur ces groupes, ventilées par sexe, par âge, par situation géographique et ethnique, selon la participation à l'économie informelle et tous autres facteurs pertinents. Ces données sont une importante ressource pour les gouvernements et la base indispensable d'une politique judicieusement ciblée et énoncée avec précision. Ces données, qui seront utiles pour donner forme à la ZLEC, seront indispensables pour définir le type d'actions nécessaires et pour remédier à d'éventuelles conséquences négatives durant la transition. Les recherches menées pour la présente étude d'impact sur les droits de l'homme constatent que d'importants acteurs de l'économie africaine et de l'intégration économique en Afrique tels que les femmes et les petits commerçants transfrontaliers sont dans une large mesure oubliés des données officielles disponibles.

Mais la collecte de données désagrégées prend beaucoup de temps et est très coûteuse. Une aide et une coopération internationales par les mécanismes de défense des droits de l'homme et aussi au titre de l'Aide pour le commerce pourraient aider à mettre au point des mécanismes adéquats de collecte de données, de consultation et de suivi.

3. Intégrer et traiter les effets désagrégés des mesures relatives au commerce et à l'investissement

De récents travaux de modélisation économique de la ZLEC confirment que les impacts de la libéralisation du commerce et de l'investissement sont répartis inégalement entre les

pays et dans les pays. Une démarche fondée sur les droits de l'homme suppose donc que les gouvernements tiennent compte des différents besoins des diverses couches de la population – en prêtant attention aux groupes désavantagés et vulnérables – et offre un cadre conceptuel et des instruments pratiques pour les aider à le faire. Comme on l'a dit plus haut, la collecte de données est indispensable à cet égard.

Le processus de la ZLEC donne aux pays africains l'occasion d'intégrer les effets désagrégés potentiels de la libéralisation du commerce. Il faut pour cela veiller à ce que les impacts des dispositions proposées concernant le commerce et l'investissement soient mesurés de façon désagrégée et s'attacher à prévenir et à atténuer les conséquences négatives probables de la libéralisation. Des mesures d'accompagnement devront être conçues pour aider à mobiliser l'ensemble des avantages potentiels et soutenir les groupes qui risquent d'être touchés. Un régime commercial continental simplifié, par exemple, permettrait aux petits commerçants informels de bénéficier de la ZLEC par une simplification des documents douaniers, l'établissement d'une liste commune des marchandises qui seraient admises en franchise de droit et une aide à l'accomplissement des formalités douanières. Une aide pour le commerce directe faciliterait les échanges et permettrait aux groupes vulnérables de mettre à profit les nouvelles possibilités de commercer qu'introduira la ZLEC.

4. Reconnaître expressément la place des femmes

Les États sont tenus, en vertu de leurs obligations relatives aux droits de l'homme, de veiller à ce que les droits des femmes soient respectés par la loi et que soient éliminées la discrimination, les inégalités et les pratiques qui compromettent l'exercice de ces droits. Tous les gouvernements africains ont volontairement signé les instruments juridiques internationaux à cet effet. L'égalité des sexes, on le sait, conduit à une croissance économique plus rapide, à une réduction progressive de la pauvreté, à une participation accrue des femmes à l'activité économique et à un meilleur état de santé des femmes et des enfants. Cependant, la plupart des gouvernements des pays, riches et pauvres, traitent la politique économique comme neutre à l'égard du sexe, bien souvent pour cacher leur ignorance de la question. La modélisation économique, des travaux empiriques et des analyses des politiques ont montré que les politiques commerciales n'ont pas nécessairement le même impact sur les hommes et sur les femmes et que les différences entre les sexes elles-mêmes peuvent retentir sur les résultats d'une politique commerciale.

Les recherches faites pour rédiger la présente étude d'impact sur les droits de l'homme montre que la forte participation des femmes à l'agriculture et à l'économie informelle, et le fait que leur travail est généralement non rémunéré, sont insuffisamment reconnus. Les

gouvernements africains doivent analyser les effets différenciés que pourraient avoir les dispositions de la ZLEC sur les femmes et sur les hommes, et concevoir des mesures d'accompagnement pour garantir qu'il n'y a pas eu d'augmentation de la discrimination de fait au détriment des femmes. Des structures d'hébergement en faveur des femmes à proximité des postes frontière dans le cadre de la ZLEC aideraient aussi à réduire les mauvais traitements auxquels se heurtent en particulier les petites commerçantes transfrontalières.

5. Estimer avec précision les gains et pertes potentiels des recettes publiques

Au niveau des agrégats, la ZLEC constituerait un choc relativement modéré sur le commerce, car le commerce intra-africain ne représente que 13,6 % de l'ensemble des importations africaines et que la ZLEC devrait comporter des listes d'exclusion et des mesures de sauvegarde. Cela dit, la libéralisation à l'échelle continentale entraînera une réduction des recettes douanières comme source de recettes publiques, en particulier dans les pays fortement dépendants de ces recettes appliquées aux importations intra-africaines.

Comme les gouvernements ont l'obligation de mobiliser des ressources pour la défense des droits de l'homme – notamment dans le domaine de l'éducation et de la protection sociale – il est indispensable de mesurer pleinement ce qu'impliqueraient des réductions des droits de douane. Cela est particulièrement pertinent car les études faites en Afrique et ailleurs montrent que d'autres pays en développement ont eu beaucoup de mal à remplacer le produit des recettes douanières dans leurs sources intérieures de recettes publiques.

6. Amorcer une libéralisation graduelle, sélective et ciblée

Les gouvernements amorceront une libéralisation graduelle qui leur permettra de protéger les groupes vulnérables en particulier et de défendre la sécurité alimentaire. Les dispositions relatives à des listes d'exclusion permettraient aux États membres de sélectionner un nombre spécifié de lignes tarifaires qui, temporairement, échapperaient à la libéralisation douanière, ce qui leur permettrait de protéger les groupes vulnérables tels que les femmes, les populations dont la sécurité alimentaire est incertaine, les populations autochtones et les petits commerçants transfrontaliers. On pourrait s'inspirer pour établir ces listes d'exclusion de celle des produits agricoles stratégiques que les pays africains ont été invités à protéger lors du Sommet sur la sécurité alimentaire tenu à Abuja en 2006, et qui ont été choisis en raison de leur importance pour le panier de denrées alimentaires des Africains ou en raison du coût relativement élevé de leurs importations en devises et des possibilités de production locale en Afrique. Les listes d'exclusion sont également un moyen précieux de réduire les conséquences de la libéralisation douanière sur les recettes douanières.

En outre, les négociateurs devront prévoir des mesures antidumping, compensatoires et de sauvegarde pour être en mesure de réagir à une forte augmentation des importations qui compromettrait gravement leur industrie nationale, en particulier dans le secteur agricole. Ces mesures commerciales correctives devront être conçues de façon à être accessibles aux pays les moins avancés (PMA).

7. Préserver la marge de manœuvre

Le développement économique est un processus dynamique. Les pays africains doivent bien veiller à ne pas restreindre leur « marge de manœuvre » dans le choix des politiques à venir – ils doivent donc s’opposer à des dispositions de la ZLEC qui risqueraient de compromettre leur capacité future d’appliquer des mesures de défense des droits de l’homme, pour garantir que ces droits seront bien respectés, protégés et réalisés. Dans le secteur agricole, par exemple, les gouvernements devraient préserver une marge de manœuvre qui leur permettra de promouvoir un développement agricole répondant aux besoins des petits producteurs et maintenir et renforcer leur propre capacité de production vivrière.

8. Prévoir des mécanismes d’ajustement

Même si les négociateurs adoptent une démarche inclusive favorable aux droits de l’homme, dans la ZLEC comme dans les autres accords commerciaux, certains seront dans une situation moins favorable quoi qu’ils fassent. Les droits de l’homme n’excluent pas le changement, mais il faut que le changement fasse partie d’une stratégie délibérée comportant le respect des droits de l’homme. Pour cela, il faut que les impacts probables sur les droits de l’homme soient suivis de près et il faut éviter toute discrimination. À cette fin, plusieurs mécanismes d’ajustement devront être établis dans la ZLEC pour garantir que les groupes vulnérables et ceux qui risquent d’être lésés par les changements structurels et réglementaires entraînés par la ZLEC puissent profiter des effets de l’accord au fil des ans.

Pour aider à indemniser ceux qui subiront les effets négatifs, les négociateurs devront établir un fonds compensatoire de façon à pouvoir dispenser une aide financière à court terme et faciliter, à moyen terme, le perfectionnement professionnel et la formation afin de simplifier la transition à de nouvelles activités et de nouveaux secteurs d’emploi. À l’échelle régionale, l’aide pour le commerce pourrait faciliter le financement d’un tel fonds. Les négociateurs de la ZLEC devraient également prévoir un article sur les questions relatives au travail, qui pourrait renvoyer non seulement aux instruments juridiquement contraignants de l’OIT mais également aux instruments non contraignants, en particulier les recommandations 202 et 204. Ces instruments reconnaissent que la protection sociale est un moyen important de promouvoir l’égalité des chances, l’égalité des hommes et des femmes et l’égalité ethnique,

ainsi qu'un moyen d'aider à passer d'un mode d'emploi informel à des formes modernes d'emploi. Ces recommandations sont tout à fait pertinentes pour les petits commerçants transfrontaliers.

9. Suivre et évaluer les impacts de la ZLEC

La ZLEC comportera ses propres mécanismes de suivi et d'évaluation. Il faut notamment pouvoir suivre les impacts de la ZLEC sur les droits de l'homme et la répartition des revenus. Un autre mécanisme pourrait être envisagé, soit par un exercice approfondi semblable à la présente étude d'impact sur les droits de l'homme, soit dans le cadre d'un organisme existant de défense des droits de l'homme, et porter précisément sur l'évolution, en Afrique, de la jouissance des droits de l'homme telle qu'elle pourrait être affectée par le nouvel environnement commercial et d'investissement.

Le suivi peut aider à repérer les ajustements, les mesures compensatoires ou d'accompagnement nécessaires dans l'éventualité d'impacts négatifs sur les droits de l'homme. Ce suivi est important pour la responsabilisation, concept essentiel de la défense des droits de l'homme. Le suivi et l'évaluation doivent être accessibles non seulement aux opérateurs économiques et aux entités gouvernementales, mais aussi à toutes les autres parties intéressées. Le suivi prend beaucoup de temps et est coûteux. Les gouvernements souhaiteront peut-être demander une assistance technique et financière, soit dans le cadre de l'aide pour le commerce, soit auprès d'organismes de défense des droits de l'homme, afin de se doter progressivement d'une capacité de suivi et d'évaluation.

Pour réaliser les objectifs de la ZLEC, il faudra éliminer une longue liste de barrières non tarifaires qui font obstacle au commerce intra-africain. À cet effet, un mécanisme devrait être établi dans la ZLEC pour faciliter le repérage, le suivi et l'élimination de ces barrières non tarifaires. Un tel mécanisme permettrait aussi aux commerçants de signaler des barrières non tarifaires aux fonctionnaires nationaux, qui devront prendre des mesures pour les éliminer et rendre compte de leur action.

Chapitre I

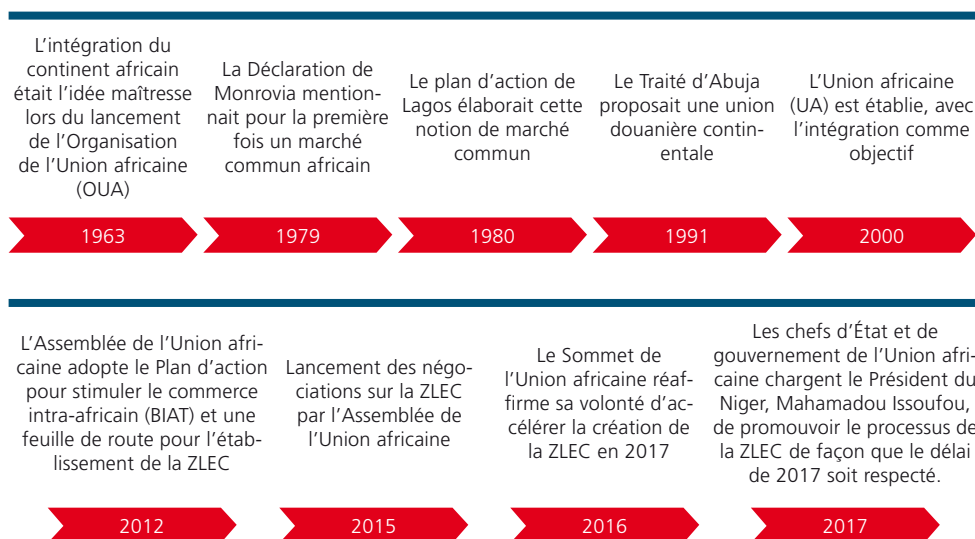
Présentation de la zone de libre-échange continentale dans son contexte

A Présentation de la zone de libre-échange continentale

En janvier 2012, l'Union africaine a décidé d'accélérer l'établissement de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) dans le but de stimuler le commerce intra-africain¹. La ZLEC se présente ainsi comme une première étape vers l'objectif à long terme d'une communauté économique africaine². Depuis l'accès à l'indépendance, les dirigeants africains répètent que l'intégration est un élément essentiel de leurs stratégies de développement.³

Les négociations ont été lancées en juillet 2015 et la première phase devrait s'achever en octobre 2017⁴. On envisage la création d'un marché unique avec la libre circulation des marchandises, des services, du capital et des personnes, de sorte que la ZLEC devrait promouvoir le développement social et économique en Afrique⁵. Sa réalisation se traduirait par l'élimination des droits de douane et des barrières non tarifaires sur la plupart des marchandises entre pays africains, de sorte que les 55 pays du continent, dont la population totale est de plus de 1 milliard, se trouveraient réunis, leur produit intérieur brut global dépassant 1 200 milliards de dollars.⁶

Figure 2: La ZLEC dans le contexte de l'intégration en Afrique



Objectifs de la ZLEC

- *Créer un marché continental unique pour les biens et services avec la liberté de circulation des hommes et femmes d'affaires et des investissements, pour faciliter l'établissement de l'Union douanière continentale et de l'Union douanière africaine.*
- *Développer le commerce intra-africain par l'harmonisation et la coordination des échanges, leur libéralisation et la création de régimes de facilitation et d'instruments appliqués dans les différentes CER et dans le continent en général.*
- *Résoudre les difficultés de l'appartenance à plusieurs organisations régionales et accélérer l'intégration régionale et continentale.*
- *Améliorer la compétitivité au niveau de l'industrie et de l'entreprise en tirant avantage des possibilités d'une production à grande échelle, d'un accès aux marchés de tout le continent et d'une meilleure allocation des ressources.*

Source: <https://www.au.int/web/en/ti/cfta/about> (accessed 27 February 2017)

Les négociations couvrent un large ensemble de questions et comprennent deux phases. La première traite du commerce des marchandises et du commerce des services. Les questions faisant l'objet des négociations concernent la réduction des droits de douane sur les marchandises, les barrières non tarifaires, les règles d'origine, la coopération douanière, les mesures commerciales correctrices, les normes et barrières techniques au commerce. L'investissement serait renvoyé à une deuxième phase des négociations, qui traiterait aussi d'autres questions telles que la politique de la concurrence, la défense des droits de propriété intellectuelle et la liberté de circulation des hommes et femmes d'affaires (les opérateurs économiques).

La priorité de la ZLEC est d'élargir l'espace économique et le marché. On compte d'autres priorités telles que l'élimination des contraintes pesant du côté de l'offre, la faible capacité productive et les goulets d'étranglement infrastructurels. En fait, nombreux sont ceux qui considèrent la ZLEC comme beaucoup plus qu'un simple accord de libre-échange. Elle se présente comme une instance susceptible de faciliter l'avènement d'une transformation structurelle inclusive des pays africains, contribuant ainsi à l'idée maîtresse de l'Agenda 2063 et aidant l'Afrique à progresser vers la réalisation des objectifs de développement durable⁷. Si elle est bien conçue, la ZLEC sera une occasion unique de faire bénéficier des millions d'Africains des bienfaits de la croissance et d'un élargissement de leurs possibilités.

L'Assemblée de l'Union africaine reconnaît que la promotion du commerce intra-africain est un facteur fondamental du développement économique durable, de la création d'emplois et de l'intégration effective de l'Afrique dans l'économie mondiale.

Source : Décision relative à la relance du commerce intra-africain et à l'accélération de la création de la zone de libre-échange continentale. Ex. CI/700(xx).

La ZLEC peut aider les pays africains à s'émanciper dans leurs relations commerciales. Au fil des ans, les accords commerciaux sont progressivement passés du niveau de l'Organisation mondiale du commerce à celui des accords bilatéraux et méga-régionaux. Ce changement risque de se traduire pour l'Afrique par une exclusion des décisions importantes qui encadrent le commerce international, car l'Afrique n'est partie qu'à très peu de ces accords méga-régionaux.

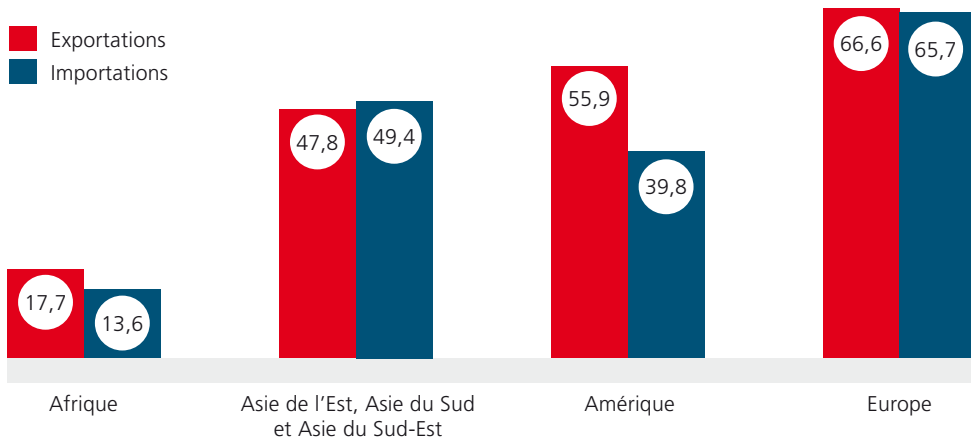
La ZLEC offre au continent africain la perspective de remédier aux facteurs de vulnérabilité qui pèsent sur les économies africaines dans l'ordre économique mondial, qui se manifestent et qui sont aggravés par les déséquilibres des accords de l'OMC et des autres accords multilatéraux et bilatéraux⁸. Elle peut donc grandement contribuer à renforcer l'intégration, à lutter contre la pauvreté et à réaliser les objectifs de développement des pays africains.

Pour mieux comprendre le potentiel que recèle la ZLEC, il y a lieu d'examiner les possibilités, les perspectives et les problèmes actuels qui sont liés au commerce et à l'investissement en Afrique.

B La situation du commerce en Afrique

La part de l'Afrique dans les exportations mondiales totales ne dépasse pas 3 %⁹, et comprend surtout des produits primaires, agricoles et alimentaires¹⁰. La production manufacturière et les exportations d'articles manufacturés ont décliné depuis les années 80 en volume, en diversité et en niveau de complexité¹¹. L'actuelle spécialisation sur les produits de base désavantage à long terme le continent africain, non seulement en raison de pertes cumulées sur les termes de l'échange, mais aussi du fait de la perte de confiance dans les capacités du continent et dans ses possibilités de croissance.¹²

Figure 3: Le commerce intrarégional en pourcentage du commerce total, 2015



Les marchés d'exportation à l'intérieur du continent sont plus diversifiés et industrialisés que les exportations vers l'extérieur¹³; ces marchés offrent donc des possibilités appréciables d'amélioration industrielle. En 2014, les articles manufacturés représentaient 41,9 % des exportations intra-africaines, contre 14,8 % seulement des exportations de l'Afrique vers l'extérieur.¹⁴

On notera qu'en dépit des problèmes que soulève le commerce intra-africain, on y observe un certain dynamisme. Entre 2004 et 2014, la part totale des exportations d'articles manufacturés a plus que doublé, passant de 50,9 milliards de dollars à 106,0 milliards de dollars. Aussi, les pays africains exportent de plus en plus d'articles manufacturés les uns vers les autres – 33,7 % des exportations manufacturières totales étaient à destination d'autres pays africains en 2014, contre 19,1 % seulement en 2004.

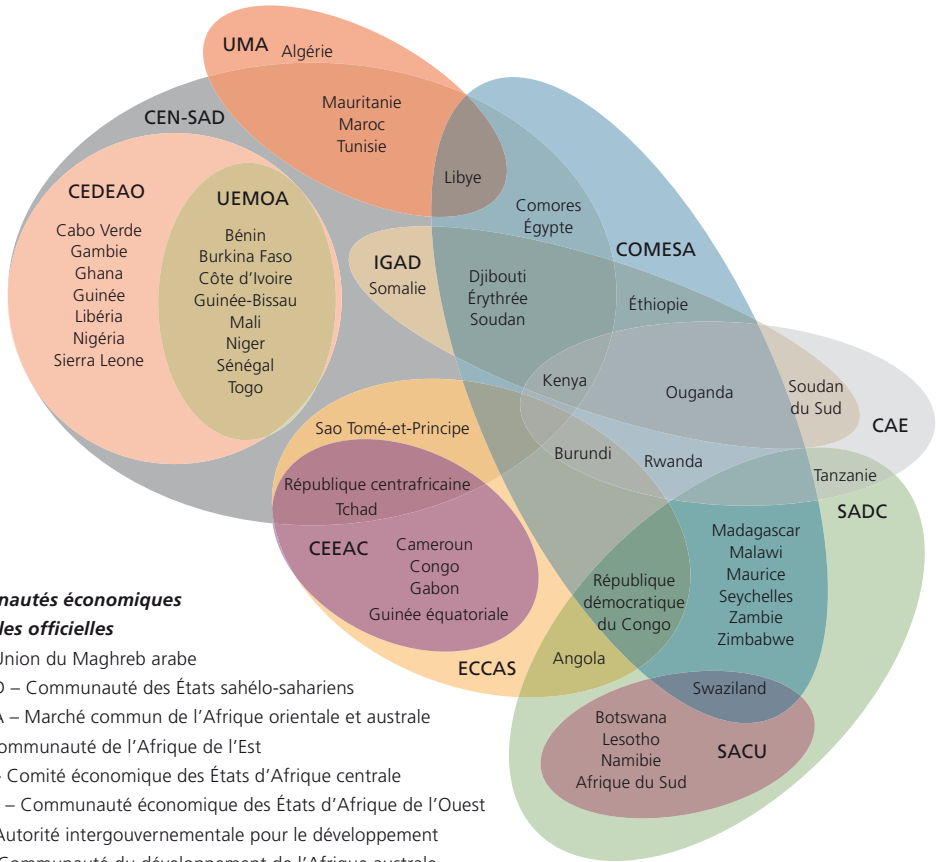
Le commerce intra-africain a augmenté de façon appréciable au cours des 20 dernières années, mais il reste encore faible par rapport à celui d'autres régions. Les exportations et les importations intra-africaines ont représenté respectivement 17,7 % et 13,6 % du total en 2015, contre 66,6 % et 65,7 % respectivement des exportations et importations intra-européennes.¹⁵

Les barrières tarifaires et non tarifaires constituent des obstacles au commerce africain. Les structures tarifaires sont complexes et disparates. Les barrières non tarifaires demeurent élevées alors même que les pays africains les ont abaissées au cours des dernières années. Elles prennent des formes multiples, comme la longueur des formalités douanières, la pesanteur des mesures sanitaires et phytosanitaires, les normes appliquées aux produits et les accords de licence. L'insuffisance de l'infrastructure fait également problème. Ces facteurs affectent en particulier l'agriculture et la production vivrière, qui doivent observer des normes sanitaires et phytosanitaires rigoureuses. Comme il s'agit souvent de produits périssables, les retards intervenant dans les exportations et les importations peuvent se révéler plus coûteux que pour d'autres catégories de produits, en raison de la perte matérielle de marchandises.¹⁶

C Arrangements commerciaux régionaux

Beaucoup d'arguments militent en faveur des arrangements commerciaux régionaux en Afrique. Des accords organisés à l'échelle de la région sont souvent considérés comme nécessaires pour avoir une position de négociation globale face à des partenaires commerciaux puissants tels que l'Union européenne, mais aussi pour renforcer la capacité des entreprises africaines de mettre à profit des économies d'échelle qui les aident à être compétitives sur les marchés internationaux.¹⁷

Figure 4: Communautés économiques régionales



Organisations sous-régionales

- CEMAC – Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale
- SACU – Union douanière de l’Afrique australe
- UEMOA – Union économique et monétaire ouest-africaine

Source: www.howwemadeditinafrica.com/tfta-intra-regional-trade-africa/

L’Union africaine reconnaît huit communautés économiques régionales : le Marché commun de l’Afrique de l’Est et australe (COMESA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté de l’Afrique de l’Est (CAE), la Communauté économique des États d’Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO), l’Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l’Afrique australe (SADC) et l’Union du Maghreb arabe (UMA).

Source : <https://www.au.int/web/en/organs/recs> (consulté le 26 avril 2017).

En Afrique, les négociateurs partent du principe que les communautés économiques régionales (CER) sont des blocs constitutifs de la ZLEC. L'Union africaine en a reconnu huit à cet effet. L'accord tripartite de libre-échange entre la COMESA, la CAE et la SADC, qui aspire à devenir une zone de libre-échange entre ces trois communautés économiques régionales, cherche aussi à exercer une impulsion sur le lancement de la ZLEC. Cet accord tripartite réunit 26 pays africains dont la population totale est de 530 millions d'habitants et le PIB total de 630 milliards de dollars, soit plus de 50 % de la production économique de l'Afrique¹⁸. Mais le chemin allant vers l'intégration régionale, à ce jour, n'est pas rectiligne et les progrès sont inégaux dans les huit communautés économiques régionales¹⁹. C'est dans cette mesure que la ZLEC pourra s'appuyer sur leurs expériences en matière de libéralisation du commerce.²⁰

Les accords commerciaux régionaux, au sein des communautés économiques régionales, sont généralement beaucoup plus que de simples traités de commerce. Ils forment des régimes qui reflètent un large ensemble d'objectifs²¹ et qui offrent un cadre pour des initiatives telles que des coentreprises ou d'autres initiatives dans les domaines tels que le commerce, l'investissement et les mouvements de capitaux; mais ces régimes s'étendent aussi aux transports, à la sécurité, à l'offre d'électricité, aux déplacements de la main-d'œuvre et à la gestion de ressources communes telles que les bassins fluviaux.²² Certes, les communautés économiques régionales n'ont pas été créées pour la défense des droits de l'homme, mais il existe un lien inextricable entre ceux-ci et l'un des objectifs premiers des communautés économiques régionales, à savoir améliorer le niveau de vie.²³

D Stimuler le commerce intra-africain

Le Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (connu sous le sigle BIAT) est le frère jumeau de la ZLEC. Comme celle-ci, son but est d'approfondir l'intégration des marchés en Afrique et de faire du commerce un instrument plus efficace de réalisation d'un développement socioéconomique rapide et viable. Les deux initiatives sont complémentaires – la première privilégiant les contraintes d'offre dans ce commerce intra-africain, et la seconde les contraintes de demande, dans l'accès aux marchés.

Les mutations de la structure économique sont importantes pour l'Afrique afin que celle-ci puisse créer des emplois de qualité et réduire sa vulnérabilité aux chocs extérieurs et à la dégradation des cours des produits de base²⁴. Ce changement structurel, c'est-à-dire le mouvement de travailleurs des formes d'emploi à faible productivité vers des emplois à forte productivité, peut être un moteur important de croissance économique et une source de « bons » emplois. En Asie, ce déplacement de travailleurs des secteurs à faible productivité vers des secteurs à forte productivité, ainsi que des activités à faible vers des activités à forte

productivité dans le même secteur, au cours des 20 dernières années, a accéléré le taux de croissance économique et amélioré le revenu des ménages. Au cours de la même période, en Afrique, le changement structurel a joué dans le sens opposé, la main-d'œuvre est allée de secteurs à forte productivité vers des secteurs à faible productivité, ralentissant ainsi la croissance globale et le rythme de la réduction de la pauvreté.²⁵ Il est donc essentiel de mettre au point des chaînes de valeur, dans le continent, et de s'assurer que le commerce intra-africain porte bien sur des produits à plus forte valeur ajoutée, en provenance des autres États membres de l'Union africaine, d'une façon qui offre des possibilités nouvelles à tous les segments de la population du continent.

Au niveau des agrégats, la ZLEC devrait apporter une impulsion assez modeste au commerce car : a) le commerce intra-africain ne représente que 13,6 % des importations africaines totales; b) l'essentiel du commerce intra-africain se fait entre pays voisins et dans le cadre des zones de libre-échange des communautés économiques régionales existantes; et c) la ZLEC devrait comporter des listes d'exclusion et des mesures de sauvegarde. Cependant, les coûts de l'ajustement pourraient être importants pour certains groupes vulnérables tels que les travailleurs déplacés, les femmes et les petits commerçants informels, ainsi que les pays africains qui sont particulièrement dépendants des droits de douane imposés aux importations intra-africaines comme source de recettes publiques. De façon générale, ce sont les petits pays, économiquement plus faibles, les pays les moins avancés et les pays sans littoral qui sont le plus exposés aux risques résultant des réductions tarifaires qui entraînent une perte de recettes douanières.²⁶

Table 1: Résumé des études de l'impact de la ZLEC10¹⁰

Auteurs	Modèle	Scénario	Résultats
Mevel et Karingi (2012)	MIRAGE, GTAP 7 SAM (d'après les données de 2004), MAcMap HS6v2, pondération des groupes de référence	Libéralisation totale des tarifs douaniers (100 %) + 50 % des coûts de la libéralisation du commerce	Réduction tarifaire seulement : effet positif de 0,2 % sur le bien-être et de 50 % sur le commerce intra-africain. Si on inclut la réduction du coût du commerce, augmentation de 1 % du bien-être et doublement du commerce intra-africain; on observe un gain de bien-être dans tous les pays modélisés.

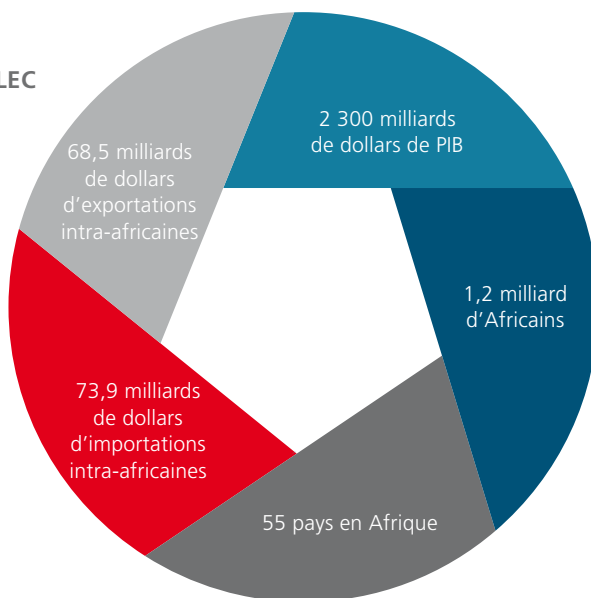
Depetris Chauvin Ramos et Porto (2016)	Mirage-e, GTAP 8,1 SAM (d'après les données de 2007), MAcMap HS6, pondération des groupes de référence, microsimulation	Libéralisation totale des droits de douane (100 %), réduction de 50 % des BNT, réduction de 30 % du coût des transactions	En 2030, +1 % de PIB (droits de douane seulement); +6 % de PIB (droits de douane + BNT + coûts de transaction). Presque tous les pays ont un effet positif ou nul sur leur PIB quel que soit le scénario. Les gains de bien-être sont positifs pour tous si, et seulement si, il y a réduction des BNT, jusqu'à 2,66 % de plus de bien-être en 2027 dans le scénario maximaliste. La microsimulation fait apparaître des effets favorables aux pauvres sur le bien-être.
OIT et CNUCED (2013)	MIRAGE, dynamique et récursif, GTAP 7 (d'après les données de 2004)	ZLEC des marchandises	Augmentation de 50 % du commerce intra-africain
Mureverwi (2016)	Modèle Gdyn, GTAP 8,1 (d'après les données de 2007)	ZLEC des marchandises	Augmentation substantielle du bien-être dans 15 des 17 pays africains ou régions; perte importante pour un pays (Zimbabwe)

Quelques considérations au sujet des tarifs douaniers

Beaucoup de pays en Afrique et dans d'autres régions du monde ont mis des dizaines d'années à récupérer l'équivalent des recettes publiques perdues du fait de la libéralisation du commerce, ou n'y sont pas pleinement parvenus.²⁷ L'augmentation de l'activité économique et du commerce suscitée par la ZLEC aidera peut-être à compenser les pertes de recettes douanières, notamment par une augmentation de la taxation des entreprises. D'autres formes de fiscalité peuvent être utilisées pour augmenter les recettes publiques, mais leur intérêt potentiel risque d'être limité pour beaucoup de pays africains en raison de l'importance de l'économie informelle, qu'il est difficile d'imposer directement, et du fait des problèmes posés par la mise en place d'une administration fiscale efficace. Certains ont proposé de remplacer les recettes douanières par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais du point de vue des droits de l'homme, la TVA risque de ne pas être acceptable car, comme tout système fiscal ayant des effets régressifs, elle touche plus fortement les pauvres que les riches.²⁸ Même si on n'attend pas de la ZLEC qu'elle entraîne une réduction massive des recettes douanières, les droits de douane resteront peut-être un important moyen de lever des recettes publiques dans certains pays africains. L'abandon de cette importante source de recettes publiques est contraire à l'obligation des États de mobiliser des ressources pour réaliser progressivement les droits de l'homme – à moins que les gouvernements soient absolument certains que des recettes puissent être récupérées ailleurs de façon non discriminatoire.²⁹

Il est à noter aussi que si la modélisation économique prévoit des résultats positifs de la libéralisation des échanges, cette modélisation relève d'un monde théorique qui ne reproduit pas nécessairement le monde réel. Par exemple, les modèles peuvent s'appuyer sur des hypothèses de travail telles que la concurrence parfaite et le plein emploi, conditions qui ne sont pas réalisées dans le monde réel.³⁰ En outre, la théorie du commerce international peut bien suggérer des résultats économiques positifs pour les pays qui libéralisent leurs échanges, mais les facteurs politiques, la concurrence des intérêts et les diverses priorités tendent à orienter les négociations sur le commerce international, limitant ainsi l'intérêt potentiel que propose la théorie.

Figure 5:
Importance de la ZLEC



Source: UNCTAD stat 2015

De toute façon, pour profiter du commerce international, les pays africains doivent instituer des mesures de facilitation du commerce parallèlement à la ZLEC pour éliminer les barrières non tarifaires (BNT) qui retardent le commerce intra-africain.³¹ L'application effective de l'initiative BIAT (qui comprend des chapitres sur la facilitation du commerce et l'infrastructure) aidera à dégager les avantages inclusifs de la ZLEC. La modélisation économique effectuée par la CEA constate que les gains résultant de la ZLEC sont sensiblement plus élevés si cette dernière est appliquée parallèlement à des mesures de facilitation du commerce.³²

Le développement infrastructurel fait partie intégrante de cette facilitation des échanges.³³ La stratégie vedette, s'agissant de l'infrastructure, est le Programme de développement infrastructurel en Afrique de 2010. Celui-ci couvre les principaux besoins infrastructurels de

l'Afrique dans les domaines de l'énergie, de l'informatique, du transport et des eaux transfrontières, et c'est un exemple montrant comment l'investissement consacré à l'infrastructure permet de poursuivre simultanément l'intégration et les objectifs commerciaux.

E Engagements en faveur du développement, du commerce international et des droits de l'homme en Afrique

Les pays africains vont négocier le contenu et l'application de la ZLEC dans le contexte de leurs autres engagements juridiques et politiques internationaux. Les principaux aspects relatifs au développement sont présentés ici ; ils sont examinés plus en détail au chapitre IV, en même temps que les aspects relatifs aux droits de l'homme.

Les États membres de l'Union africaine se sont engagés à réaliser des programmes de développement durable ambitieux aux niveaux continental et mondial : l'Agenda 2063. C'est en 2015 que l'Union africaine a adopté l'Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons³⁴. Ce plan d'action ambitieux cherche à édifier une Afrique prospère et unie reposant sur des valeurs partagées et sur une destinée commune³⁵ par la réalisation de sept aspirations différentes.

L'Agenda 2063 est la base de la contribution des pays africains au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des objectifs de développement durable (ODD), ensemble d'objectifs adoptés en 2015. L'Agenda 2063 et les ODD reconnaissent le rôle essentiel que joue le commerce international dans la réduction de la pauvreté, l'avènement d'un développement durable et l'exercice des droits de l'homme. L'Agenda 2063 souligne que l'accélération de la ZLEC est indispensable dans un continent intégré et prospère³⁶, et des références à la politique commerciale et aux mesures liées au commerce figurent en bonne place dans six au moins des 17 ODD (objectifs 2, 8, 9, 10, 14 et 17), couvrant des questions telles que l'élimination des distorsions présentes sur les marchés des produits agricoles dans le monde, l'amélioration de l'aide pour le commerce et le traitement spécial et différencié des pays en développement.³⁷

L'Afrique que nous voulons :

- 1. Une Afrique prospère connaissant une croissance inclusive et un développement durable;*
- 2. Un continent bien intégré, politiquement uni, s'inspirant de l'idéal du panafricanisme et de l'idée maîtresse de la renaissance de l'Afrique;*
- 3. Une Afrique de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, de la justice et du respect de la légalité;*
- 4. Une Afrique pacifique et sûre;*
- 5. Une Afrique ayant une forte identité culturelle, partageant un patrimoine commun, des*

valeurs et une éthique communes;

6. Une Afrique dont le développement est animé par les Africains, grâce à leur potentiel, en particulier celui des femmes et des jeunes, et qui prend soin de l'enfant africain; et

7. Une Afrique qui est un acteur robuste, uni, résilient et influent à l'échelle mondiale.

Source : Agenda 2063, 2015.

Source: Agenda 2063, 2015

L'Agenda 2063 met l'accent sur la volonté des Africains d'ancrer solidement l'exercice des droits de l'homme, la démocratie, l'égalité des sexes et le respect de la légalité. L'Agenda 2063 édicte aussi des priorités en matière des droits de l'homme telles que l'élimination de la pauvreté, la promotion de la santé, de l'éducation et des qualifications professionnelles, l'assainissement et d'autres services de base tels qu'une gestion viable à long terme des ressources naturelles.³⁸ Des priorités similaires inspirent les ODD, de même que la législation et les politiques des différents pays.

Les engagements pris par les pays africains d'assurer la sécurité alimentaire et d'éliminer la pauvreté sont parfaitement conformes aux engagements pris par les mêmes pays en matière de droits de l'homme et qui sont exprimés dans les traités régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme ainsi que dans le cadre des communautés économiques régionales, comme on le verra plus bas au chapitre IV. Plus généralement, ces engagements s'inspirent d'idéaux en matière de droits de l'homme, qui considèrent la pauvreté non seulement comme un manque de revenu mais aussi comme l'incapacité de vivre dans la dignité et de jouir des droits et libertés fondamentales.³⁹ De ce point de vue, pour éliminer la pauvreté, il faut s'attaquer aux différents obstacles à la satisfaction des besoins élémentaires, notamment la discrimination.

La Déclaration de Pretoria sur les droits économiques, sociaux et culturels en Afrique, adoptée en 2004, rappelle des principes similaires, énonçant dans son article 12 que « l'Union africaine, ses États membres, les organisations internationales et nationales et les acteurs non étatiques devraient pleinement reconnaître les droits humains comme l'objectif fondamental du développement et que le développement doit assurer la pleine réalisation de tous les droits humains. Les droits économiques, sociaux et culturels devraient par conséquent être intégrés dans la planification et la mise en œuvre du développement afin que les besoins et les aspirations des Africains soient pleinement satisfaits. »⁴⁰

Du point de vue du commerce international et des droits de l'homme, il est important d'éliminer les obstacles discriminatoires qui, par exemple, favorisent les grosses entreprises et

jouent contre les petits exploitants agricoles, par exemple le coût élevé de l'inscription d'une entreprise au registre du commerce. L'élimination de ces obstacles est compatible avec la protection du droit au développement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul) qui cherche à remédier aux multiples dimensions de la pauvreté et de la privation, notamment par le travail décent, l'éducation, les soins de santé, la sécurité alimentaire et la sécurité du revenu. L'Agenda 2063 de l'Union africaine adopte aussi comme objectif la fin de ces multiples dimensions de la pauvreté et de la privation.⁴¹

L'intégration régionale et les droits de l'homme se renforcent mutuellement dans le cadre d'accords juridiquement contraignants et d'institutions régionales visant précisément leur réalisation. Loin d'être contradictoires, les deux notions sont interdépendantes et se recoupent en partie dans la définition de la portée et des fonctions de la souveraineté en Afrique.⁴²

Au niveau régional, plusieurs communautés économiques régionales ont manifesté leur volonté de défendre les droits de l'homme. On trouvera des exemples aux chapitres II et IV. On se bornera à dire ici que la Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC met en avant les droits à l'emploi et à la protection sociale; le COMESA et la CEDEAO prennent pour objectif d'améliorer la qualité de vie des habitants. La CEDEAO a du reste adopté une convention générale sur la sécurité sociale qui, notamment, prévoit que les travailleurs migrants retraités d'un État membre de la CEDEAO peuvent exercer leur droit aux prestations de sécurité sociale dans leur pays natal. En outre, plusieurs communautés économiques régionales ont adopté ou sont en train de rédiger des instruments juridiquement contraignants dont le but est de faciliter la libre circulation des personnes dans leur région, ce qui ne manquera pas d'avoir des conséquences positives sur l'exercice des droits de l'homme, comme on le verra au chapitre V.⁴³

¹ Décision relative au renforcement du commerce intra-africain et à l'accélération de la mise en place de la zone de libre-échange continentale (...), Assemblée de l'Union africaine, Dix-huitième session ordinaire, 29-30 janvier 2012 (consulté le 5 mars 2017).

² Traité d'Abuja signé le 3 juin 1991 et entré en vigueur le 12 mai 1994.

³ Soininen, I. (2014). The Continental Free Trade Area: Current State of Play, Policy Brief 01, Saana Institute.

⁴ Décision relative au lancement des négociations sur la zone de libre-échange continentale. Document de l'Assemblée/AU/11(XXV) (consulté le 5 mars 2017).

⁵ CEA (2012). État de l'intégration régionale en Afrique V – Vers une zone de libre-échange continentale africaine. <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Assessing%20Regional%20Integration%20in%20Africa%20-%20Towards%20an%20African%20Continental%20Free%20Trade%20Area.pdf> (consulté le 30 mars 2017).

⁶ Ajumbo, G. et I. Briggs (2015). Taking Stock of the proposed Continental Free Trade Area.

⁷ CNUCED. African Continental Free Trade Area: Developing and Strengthening Regional Value Chains in Agricul-

tural Commodities and Processed Food Products. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditc2016d4_en.pdf (consulté le 10 mars 2017).

⁸ Adedze, Cornelius (2016). ZLEC blues as Africa hastens to establish Free Trade Area, Vol. 19, No 2, 2016, African Agenda. <http://www.twnafrica.org/africanagenda/Agenda%2019.2%20new.pdf> (consulté le 10 mars 2017).

⁹ CNUCED stat. Données pour 2016

¹⁰ CNUCED stat. Ibid.

¹¹ Page, John (2016). Why Intra-African Trade Matters: Working Locally to Go Global, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/01_working_locally_page.pdf (consulté le 11 mars 2017).

¹² CEA (2012). Op. cit., xv <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/As-sessing%20Regional%20Integration%20in%20Africa%20-%20Towards%20an%20African%20Continental%20Free%20Trade%20Area.pdf> (consulté le 30 mars 2017).

¹³ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Towards a Continental Free Trade Area in Africa – A CGE Modelling Assessment with a Focus on Agriculture. In D. Cheong et al. 2013. Shared Harvests: Agriculture, Trade and Employment. Organisation internationale du Travail et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, pages 283-284.

¹⁴ CEA. À paraître. Smart industrialization through trade in the context of Africa's transformation.

¹⁵ CNUCED stat. Données pour 2015.

¹⁶ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Op. cit. p. 287.

¹⁷ Page, John (2016). Op. cit.

¹⁸ État de l'intégration régionale en Afrique, volume V – Vers une zone de libre-échange continentale en Afrique, 21 <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Assessing%20Regional%20Integration%20in%20Africa%20-%20Towards%20an%20African%20Continental%20Free%20Trade%20Area.pdf> (consulté le 30 mars 2017). À noter que si la ZLEC a été adoptée en 2015, aucune des 14 ratifications nécessaires à sa mise en vigueur n'a été adoptée, un désaccord sur un document de base durant les négociations ayant causé des retards. <https://www.howwemadeitinafrica.com/tfta-intra-regional-trade-africa>.

¹⁹ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Op. cit. p. 281.

²⁰ Ibid., p.285.

²¹ Gathii, James T. (2011). African Regional Trade Agreements as Legal Regimes, Cambridge University Press.

²² Ibid., p. 5.

²³ Forere, Malebakeng (2011). The relationship between the right of access to education and work, and subregional economic integration in Africa, 11 Afr. Hum. Rts. L.J. 588 2011, p.593.

²⁴ Page, John. 2016. Op. cit.

²⁵ Ibid.

²⁶ CNUCED (2015). The Continental Free Trade Area: Making it work for Africa. Synthèse no. 44, décembre 2015.

²⁷ Cagé J. et L. Gadenne (2012). The Fiscal Costs of Trade Liberalisation. Document de travail. Université Harvard et École d'économie de Paris.

²⁸ Sepúlveda, Magdalena C. (2014). Conseil des droits de l'homme (ONU) – Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, Magdalena Sepúlveda Carmona. www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Annual-Reports.aspx (consulté le 9 mars 2017).

²⁹ Kassim, Lanre (2016). The Revenue Implication of Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa.

³⁰ Watkins, Kevin (2008). "Agricultural Trade, Globalization, and the Rural Poor, pages 155-180. In Joachim von Braun et Eugenio Diaz-Bonilla (2008). Globalization of Food and Agriculture and the Poor. Washington, IFPRI et Oxford University Press, pages 162-163; Jeronim Capaldo (2014). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability.

³¹ CEA et CESAP (2015). Enquête commune des commissions régionales de l'ONU sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce et commerce sans support papier. Rapport de l'Afrique.

³² CEA (2012). Op. cit.

³³ Ibid.

- ³⁴ Commission de l'Union africaine (2015). Agenda 2063, document-cadre – L'Afrique que nous voulons. <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063-framework.pdf> (consulté le 1e mars 2017).
- ³⁵ UA. About Agenda 2063. <https://www.au.int/web/en/agenda2063/about> (consulté le 1e mars 2017).
- ³⁶ Ibid., p.12.
- ³⁷ Sommer, L. et D. Luke (2016). Priority Trade Policy Actions to Support the 2030 Agenda and Transform African Livelihoods, 1 http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/trade_and_poverty.pdf (consulté le 9 mars 2017).
- ³⁸ UA (2015). Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons (version à l'intention du public). <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agen-da2063.pdf> (consulté le 1e mars 2017).
- ³⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2002). Principes d'une approche des stratégies de réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf> (consulté le 7 mars 2017).
- ⁴⁰ Ibid., Article 12.
- ⁴¹ Conseil économique et social. Déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 2001.
- ⁴² Odinkalu, Chidi A. (2011). Regional integration and human rights in Africa. Cité dans Malebakeng Forere (2011). The relationship between the right of access to education and work, and sub-regional economic integration in Africa, p. 593.

Chapitre II

Les raisons de l'étude d'impact sur les droits de l'homme

A Compatibilité avec les objectifs de la ZLEC et les principes de négociation

Comme on l'a vu au chapitre I, l'un des objectifs de la ZLEC est la transformation sociale et économique viable et inclusive dans les États africains. La ZLEC s'appuie sur le Traité d'Abuja, dans lequel les États africains ont déclaré qu'ils adhéraient aux principes de solidarité, de coopération entre États, de responsabilisation et de justice économique¹. Le Protocole sur la ZLEC² devrait reconnaître l'importance de la sécurité internationale, de la démocratie, de la défense des droits de l'homme et du respect de la légalité. Ces objectifs, principes et dispositions permettent de procéder à un examen détaillé des impacts possibles de la ZLEC sur l'exercice des droits de l'homme et sur la répartition des revenus, et c'est ce que prend comme objectif la présente étude d'impact sur les droits de l'homme.³

Le respect de la légalité et le développement ont entre eux une relation de renforcement mutuel, ce qui les rend indispensables aux niveaux national et international pour assurer le développement durable.

Source: ONU, ODD 16 faits et chiffres, www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice

On s'appuie pour cela sur les communautés économiques régionales qui, pour la plupart d'entre elles, cherchent à réaliser leurs objectifs dans le contexte de la protection et de la défense des droits de l'homme conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de sorte que cette charte africaine a été considérée comme la base d'une norme régionale commune en matière de droits de l'homme et donc comme un cadre normatif des communautés économiques régionales⁴. Plusieurs des cours de justice et des tribunaux de ces communautés tiennent les gouvernements des États comptables de leurs actions au regard de la Charte africaine, ce qui revient à dire que ces dispositions relatives aux droits de l'homme sont de nature contraignante au sein des communautés économiques régionales. Les spécialistes de ce domaine ont, de longue date, montré la convergence entre droits de l'homme et intégration économique. Par exemple, Ebobrah estime que si on a élargi le mandat des communautés économiques régionales africaines à la défense des droits de l'homme c'est parce qu'on a compris que l'intégration économique avait de meilleures chances de succès dans un climat stable et en l'absence de conflits politiques.⁵

La politique macroéconomique doit faciliter et non pas entraver l'accès et l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels de l'homme et des femmes.

Source: Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 2011. Directives et principes concernant les droits économiques, sociaux et culturels, par. 40.

B Une ZLEC inclusive et équitable, donc robuste

On admet de plus en plus que les accords relatifs au commerce international et à l'investissement ne seront politiquement et économiquement viables que s'ils tiennent compte de leurs effets les plus larges, ainsi que de leurs impacts sur les différents segments de la population du pays. Mesurer et prédire la croissance globale – d'une économie ou du volume du commerce international – ne permet pas toujours de tenir compte de la diversité des impacts d'un accord commercial sur le bien-être des différents groupes sociaux des pays partenaires dans une relation commerciale, non plus que des impacts économiques et sociaux à plus long terme⁶. Ainsi, pour que la ZLEC soit un succès – aux premières phases de l'acceptation et durant son application – elle devra être compatible avec les valeurs de justice économique et de défense des droits de l'homme qui sont consignées dans le programme de développement durable que l'Afrique s'est donné à elle-même dans l'Agenda 2063, dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et en signant les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Beaucoup d'Africains ont longtemps éprouvé du scepticisme à l'égard de la mondialisation et, dans le monde, on constate en effet une montée du scepticisme à l'égard de la libéralisation du commerce et des investissements. Cela met bien en évidence la nécessité de prendre activement des mesures pour garantir que les gains résultant de la productivité et de l'amélioration du bien-être, que la ZLEC laisse augurer, soient également répartis et, ce qui est tout aussi important, soient perçus comme tels.

Les études d'impact sur les droits de l'homme constituent un instrument susceptible d'aider les États à remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme, à éviter les conséquences non délibérées des accords sur le commerce et les investissements et à réaliser les objectifs de développement humain établis au niveau national.

Source : De Schutter, Olivier. 2011. Principes directeurs applicables aux études d'impact sur les droits de l'homme des accords relatifs au commerce et à l'investissement, 13. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf (consulté le 5 avril 2017).

La Banque mondiale, comme beaucoup d'autres, a fait valoir que mettre les droits de l'homme au centre des décisions économiques avait pour effet d'améliorer la qualité de la croissance économique.⁷ Les droits de l'homme permettent de prêter une attention immédiate aux questions de répartition et aident à définir les mesures d'accompagnement en période d'ajustement économique. C'est important, car il est démontré que l'inégalité conduit à des systèmes économiques moins stables et moins efficaces qui étouffent la croissance économique tout en limitant la participation au marché du travail de tous les membres de la société.⁸ De plus, quand les individus et les populations se sentent exclus, il apparaît parfois des tensions sociales, des symptômes d'instabilité politique et des conflits.⁹

C La défense des droits de l'homme offre un aperçu des effets de la ZLEC sur la répartition

Les résultats de la modélisation économique effectuée indiquent qu'une meilleure intégration régionale en Afrique, procurée par la création de vastes zones de libre-échange, profiterait au continent tout entier. De telles réformes augmenteraient les exportations, les salaires réels et le revenu de toutes les catégories de travailleurs en Afrique. De plus, l'analyse donne à penser que plus la réforme est vaste, plus les gains associés sont appréciables.¹⁰

Cependant, cette démarche reposant sur les droits de l'homme nous rappelle que trop s'appuyer sur les mesures classiques de l'avantage potentiel de la libéralisation à l'échelle de l'économie risque de dissimuler les impacts sur la répartition pour ceux qui sont au bas de l'échelle économique, c'est-à-dire souvent les femmes, les commerçants informels ou les petits producteurs agricoles.

Il est établi depuis longtemps – par une modélisation formelle mais aussi par des travaux empiriques et une analyse des politiques – que les politiques commerciales n'ont pas nécessairement le même impact sur les hommes et les femmes et que les relations entre les sexes et les disparités elles-mêmes peuvent retentir sur les résultats de la politique commerciale.¹¹ Les femmes ont souvent subi négativement les effets des politiques de libéralisation en raison des partis pris dont elles souffrent dans l'éducation et la formation, les inégalités dans la répartition des revenus et des ressources ainsi que dans l'accès au crédit, à la terre et à la technologie. La libéralisation du commerce peut créer de nouveaux emplois, mais elle peut aussi aggraver les inégalités existantes et compromettre le statut économique et social des femmes.¹² Les études d'impact de la ZLEC sur les droits de l'homme mettent l'individu au centre de la politique commerciale. Ces études d'impact sont des moyens de dissocier les différents effets de la libéralisation et de montrer la voie d'interventions utiles. Elles peuvent aussi suggérer des pratiques optimales et aider les gouvernements à repérer les gagnants

et les perdants potentiels après une augmentation du commerce et après les changements connexes des structures et de la législation. Les droits de l'homme sont un moyen pratique et aussi une référence juridique permettant d'évaluer les effets des nouvelles politiques et mesures économiques proposées.

Figure 6: Les filières de l'impact de la ZLEC sur la pauvreté



Les études d'impact sur les droits de l'homme transforment les impératifs sociaux en droits et obligations juridiquement contraignants.

Source: Walker, Simon. 2009. The Future of HR Impact Assessments of Trade Agreements, p. 198.

Comme l'ont montré les études d'impact sur la pauvreté, il existe plusieurs filières par lesquelles une plus grande ouverture au commerce peut affecter une économie, et en particulier les couches les plus pauvres de la population, notamment par des effets sur les prix des biens et services que ceux-ci consomment et produisent, les effets sur la demande de facteurs

de production que les pauvres peuvent offrir, comme le travail, et sur les coûts de la transition, qui font apparaître la nécessité de mécanismes de protection sociale. Selon une des conclusions du Rapport sur la pauvreté dans le monde de 2001, une vaste réforme du commerce international peut aider à réduire la pauvreté quand elle fait partie d'un ensemble de réformes qui améliorent le climat macroéconomique intérieur et le climat des investissements, renforcent les infrastructures et la technologie et contribuent à la production de connaissances et de qualifications.¹³

Le PIB par habitant est un indicateur tout à fait insuffisant des questions de développement qui concernent au plus près l'existence quotidienne des gens, en particulier l'accès à une nourriture adéquate, l'obtention d'eau potable et les possibilités d'éducation et de soins de santé.

Source: Fukuda-Parr, Sakiko et al. 2008. Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment.

Les gouvernements africains sont également tenus, en vertu de leurs obligations au regard des droits de l'homme, de prendre des mesures positives pour atténuer ou supprimer les situations qui perpétuent une discrimination. Cela implique une élimination progressive de la discrimination dans les situations qui frappent les membres les plus vulnérables et marginalisés de la société. Éliminer cette discrimination peut avoir des avantages économiques positifs. Par exemple, en facilitant l'accès des femmes au marché du travail ou à l'entreprise, on obtient, cela est démontré, un effet multiplicateur sur l'ensemble du développement car, ordinairement, les femmes consacrent une fraction plus importante de leur revenu que les hommes à la santé et à l'éducation des membres de leur famille, ce qui contribue à l'amélioration du capital humain.¹⁴

Comme on le verra au chapitre IV, en luttant contre la discrimination, les États peuvent définir les politiques qui aident à réaliser progressivement les droits de l'homme, mais pour cela il faut éviter toute régression dans la réalisation de ces droits et s'assurer que les ressources sont mobilisées et utilisées pour la réalisation des droits de l'homme. Cette lutte contre la discrimination rappelle également l'importance de la participation, de la transparence et de la responsabilisation à l'égard des politiques économiques.

Selon la modélisation économique, dans certains pays, la ZLEC serait favorable aux pauvres (Burkina Faso, par exemple), tandis que dans d'autres elle serait favorable aux riches (par exemple Cameroun, Nigéria); dans certains pays, la ZLEC profite davantage aux ménages dirigés par un homme qu'aux ménages dirigés par une femme (Nigéria), tandis que l'inverse se produit ailleurs (Burkina Faso, Éthiopie); dans certains pays (Côte d'Ivoire), les ménages ruraux profitent plus de la ZLEC que les ménages urbains, tandis que dans d'autres (Cameroun, Madagascar), c'est le contraire.

Source: Chauvin, Nicolas et al. 2016. Trade, Growth, and Welfare Impacts of the ZLEC in Africa.

Les États membres de l'Union africaine n'ont pas les mêmes atouts productifs et compétitifs, de sorte que les avantages de la libéralisation seront sans doute inégaux.¹⁵ La ZLEC doit le reconnaître et prévoir un traitement spécial et différencié des pays qui profiteront moins facilement de ses effets. Cependant, il faut souligner ici que les études d'impact sur les droits de l'homme s'intéressent aux groupes les plus désavantagés aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres.

D Une étude d'impact sur les droits de l'homme peut apporter des informations utiles à la négociation de la ZLEC et à son application

L'application du cadre des droits de l'homme, en dehors de son intérêt économique, est une obligation légale de tous les pays africains qui se sont engagés à respecter le caractère normatif des droits de l'homme, puisqu'ils ont tous ratifié au moins un des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Tous les pays africains à l'exception du Maroc et du Soudan du Sud ont ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, tous les pays africains sauf quatre ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tous les pays africains sauf deux ont ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et tous ont ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant.

Une étude d'impact sur les droits de l'homme d'un accord commercial, comme la présente étude, est utile pour recueillir des informations factuelles sur les impacts potentiels sur les droits de l'homme, influencer les négociations et servir de base aux groupes de la société civile qui préconisent une démarche équitable visant la réduction de la pauvreté et le respect des droits de l'homme. Son utilité consiste aussi à éviter les effets négatifs non délibérés des dispositions de la ZLEC, à établir les mesures compensatoires nécessaires, à renforcer les processus inclusifs de gouvernance, à réduire l'opposition aux accords commerciaux et à prévenir des litiges traitant de questions relatives aux droits de l'homme. Cette étude d'impact est aussi un moyen d'encourager le respect des obligations relatives aux droits de l'homme.

Le plus grand avantage de la garantie de droit opposable en justice réside dans l'assurance qu'elle donne aux citoyens des mécanismes efficaces pour se plaindre des violations ou des menaces de violation de leurs droits .. L'absence de tels mécanismes donne l'impression que le recours à des moyens extralégaux, tels que le rébellion armée, est le seul moyen d'améliorer son sort et de contrecarrer la négligence ou les abus des pouvoirs publics.

Source: Agbakwat, Shedrack C. 2002. Reclaiming Humanity: Economic, Social, and Cultural Rights as the Cornerstone of African Human Rights, p. 181.

Un des objectifs premiers de la présente étude d'impact sur les droits de l'homme est d'appliquer les concepts de cette discipline pour repérer les questions sociales, d'équité et de respect des droits de l'homme qui interviennent dans la négociation, la conception, l'application et le suivi de la ZLEC, dans le but de faciliter la rédaction d'un accord robuste répondant bien aux besoins des Africains. La présente étude d'impact, amorcée dès le début des négociations sur la ZLEC, cherche à donner aux négociateurs des données factuelles et à formuler des recommandations de politique générale à partir desquelles ils pourront définir une politique commerciale inclusive et cohérente. L'étude d'impact met en effet en évidence les questions que les négociateurs doivent faire figurer dans les mécanismes institutionnels et structurels de la ZLEC pour faire en sorte que le fonctionnement de celle-ci soit compatible avec la défense des droits de l'homme et avec les principes du développement durable.

L'étude d'impact permet aussi de définir les mesures de politique complémentaires qui seront nécessaires pour porter au maximum les avantages de la ZLEC résultant de la libéralisation des échanges et de garantir une répartition équitable de ces avantages. Un premier recensement des gagnants et des perdants potentiels d'une libéralisation du commerce international et des investissements ainsi que des changements structurels en résultant, permet de dégager les informations nécessaires dont les responsables gouvernementaux ont besoin pour définir des mesures d'accompagnement afin de faciliter les transitions économiques et sociales devant conduire à une application réussie des changements liés au commerce international que vise la ZLEC.

En 2012, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté a recommandé aux États de ne pas oublier les engagements pris au niveau international en matière de droits de l'homme quand ils conçoivent les politiques, y compris celles relatives au commerce international, à la fiscalité, à la monnaie, à l'environnement et à l'investissement.¹⁶

- ¹ Traité instituant la Communauté économique africaine, adopté le 3 juin 1991 à Abuja, entré en vigueur le 12 mai 1994. Appelé aussi « Traité d'Abuja ». À consulter à l'adresse suivante: <https://www.au.int/web/en/treaties/treaty-establishing-african-economic-community>; 30 International Legal Materials 1241 (1991), Article 3.
- ² Le texte de l'accord sur la ZLEC prendra probablement la forme d'un protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine.
- ³ Erasmus, G. (2015). *The new Principles for Negotiating the Continental FTA*. Stellenbosch: tralac.
- ⁴ Forere, Malebakeng (2011). *The relationship between the right of access to education and work, and subregional economic integration in Africa*, p. 594.
- ⁵ Cité dans Malebakeng Forere (2011). *Rapport entre le droit d'accès à l'éducation et au travail et l'intégration économique sous-régionale en Afrique*.
- ⁶ Hannan, Swarnali A. (2016). *The Impact of Trade Agreements: New Approach, New Insights*. Document de travail du FMI WP/16/117, 2016. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/The-Impact-of-Trade-Agreements-New-Approach-New-Insights-43956> (consulté le 10 mars 2017).
- ⁷ Banque mondiale (2012). *Human Rights and Economics: Tensions and Positive Relationships*. http://siteresources.Worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1331068268558/Report_Development_Fragility_Human_Rights.pdf (consulté le 4 mai 2017).
- ⁸ Stiglitz, Joseph E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York, W.W. Norton & Company, Inc.
- ⁹ Nations Unies (2013). *L'inégalité compte: Rapport sur la situation sociale dans le monde 2013*. <http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/InequalityMatters.pdf> (consulté le 4 mai 2017).
- ¹⁰ CEA, UA et BAD (2017). *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the ZLEC About (État de l'intégration régionale en Afrique : Faire de la ZLEC une réalité)*. Publications des Nations Unies.
- ¹¹ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2012). *Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union*. <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/Deepening%20Regional%20Integration%20in%20Africa%20A%20Computable%20General%20Equilibrium%20Assessment%20of%20the%20Establishment%20of%20a%20Continental%20Free%20Trade%20Area%20followed%20by%20a%20Continental%20Customs%20Union.pdf> (consulté le 4 mai 2017).
- ¹² Cagatay, Nilufer (2001). *Trade, Gender and Poverty*. <http://atwww.undptkm.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/poverty-reduction/poverty-website/trade-gender-and-poverty/TradeGenderandPoverty.pdf> (consulté le 4 mai 2017) et Lourdes Beneria (2003). *Gender, Development and Globalization: Economics as if all people matter*.
- ¹³ Higgins, K. (2013). *Gender and Free Trade Agreements: Best Practices and Policy Guidance*. <http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/03/2013-Gender-and-FTAs-Best-Practices-and-Policy-Guidance.pdf> (consulté le 5 mai 2017).
- ¹⁴ Rapport établi par le FMI, la Banque mondiale et quatre banques régionales de développement pour le Sommet du G8 en juillet 2001, cité dans : Eugenia McGill (2004). *Poverty and Social Analysis of Trade Agreements: A More Coherent Approach?* Boston College International and Comparative Law Review, 371.
- ¹⁵ Higgins, K. (2013). *Gender and Free Trade Agreements: Best Practices and Policy Guidance*. www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/03/2013-Gender-and-FTAs-Best-Practices-and-Policy-Guidance.pdf (consulté le 5 mai 2017).
- ¹⁶ Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin; B. Balassa et A. Tout-jesdijk (1975). *Economic integration among developing countries*. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 14, No 1, pages 37-55; J. Viner (1950). *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- ¹⁷ Sepúlveda, Magdalena C. (2014). *Conseil des droits de l'homme (ONU) – Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf (consulté le 9 mars 2017).

Chapitre III

Méthodologie de l'étude d'impact sur les droits de l'homme

A Théorie et pratique des études d'impact sur les droits de l'homme

L'Association internationale pour les études d'impact (AIEI) définit l'étude d'impact comme un processus structuré d'examen des implications, pour les populations et leur environnement, des actions proposées pendant qu'il est encore temps de modifier les propositions (même, au besoin, de les abandonner)¹. De longue date, des études d'impact sont réalisées pour prendre la mesure des effets sociaux, environnementaux et sur la pauvreté de politiques ou programmes envisagés.

Les études d'impact sur les droits de l'homme partagent avec les autres types d'études d'impact plusieurs caractéristiques communes. Mais leur spécificité tient au fait que : 1) elles reposent expressément sur le cadre normatif des droits de l'homme; 2) elles font figurer les droits de l'homme dans le processus d'étude d'impact de même que dans le cadre d'analyse retenu; 3) elles impliquent les acteurs militant dans le domaine des droits de l'homme; 4) elles contribuent au développement des capacités des débiteurs d'obligations et des titulaires de droits; 5) elles privilégient la transparence et l'accès à l'information; et 6) elles suivent une démarche intersectorielle et contribuent à la cohérence internationale des politiques suivies.²

Les principes directeurs des études d'impact sur les droits de l'homme des accords relatifs au commerce international et aux investissements ont été élaborés aux Nations Unies. Ces principes soulignent que les études d'impact sur les droits de l'homme doivent suivre une démarche fondée sur ces droits, caractérisée notamment par l'indépendance, la transparence, la participation inclusive et la contribution effective aux négociations.³

Il n'y a pas de méthodologie universellement acceptée, mais les études d'impact sur les droits de l'homme des accords relatifs au commerce international passent généralement par plusieurs étapes essentielles : la préparation, le cadrage, le balisage ou définition de la portée, la collecte de données factuelles, les consultations, une analyse, des recommandations, la présentation des résultats et éventuellement de nouvelles évaluations et opérations de suivi. Bien souvent, ces études d'impact sur les droits de l'homme ont un caractère itératif, et plusieurs des étapes peuvent avoir lieu en parallèle.

B Le processus des études d'impact de la ZLEC sur les droits de l'homme

1. Préparation, cadrage et balisage

La présente étude d'impact sur les droits de l'homme a été lancée en septembre 2014 et un document de réflexion ⁴ a été rédigé; il a été examiné durant un atelier multipartite organisé par la CEA à Addis-Abeba en avril 2015, qui a réuni 40 participants, dont des représentants de l'Union africaine, qui ont donné leur feu vert au lancement de l'étude d'impact et précisé les étapes suivantes du processus.

L'objet du cadrage et du balisage est de bien définir le champ d'application de l'étude d'impact. Cela est essentiel, car il n'est pas toujours possible de couvrir toutes les questions relatives aux droits de l'homme en jeu, non plus que toutes les mesures commerciales qui seront traitées par la ZLEC. L'étape du cadrage s'appuie sur un document de réflexion qui repère les mesures commerciales dans la ZLEC qui risqueraient d'avoir un impact appréciable sur l'exercice des droits de l'homme et donc justifient une étude d'impact. Le document de réflexion a ainsi repéré les préoccupations relatives à l'agriculture et à l'emploi, et les consultations ultérieures ont confirmé ce caractère prioritaire dans la présente étude d'impact.

En 2015, le groupe directeur de l'étude d'impact sur les droits de l'homme – qui comprenait des représentants de la CEA et de la FES – a chargé James Gathii, spécialiste du droit commercial international et de l'intégration régionale en Afrique, de préparer une étude préalable. Cette étude reposait sur un examen des travaux publiés ainsi que sur des consultations d'un large ensemble de parties prenantes dans le cadre de la Commission de l'Union africaine, des États membres de l'Union africaine, du secteur privé et des ONG. Cette étude préalable – publiée en juin 2016⁵ – a mis en évidence les risques potentiels à étudier dans les trois domaines suivants : 1) agriculture; 2) travail décent et emplois de qualité; et 3) libre circulation des personnes du secteur informel des services.

Après la publication de cette étude, le groupe directeur s'est réuni à Genève en juillet 2016 et a rencontré des représentants de la CEA, des organisations internationales et des ONG, ainsi que les membres d'une nouvelle équipe chargée de réaliser l'étude d'impact. Les participants à cette réunion ont arrêté les domaines à retenir en priorité et décidé quels groupes sociaux seraient analysés. En effet, les impacts des politiques commerciales frappent de façon différenciée les différentes couches sociales dans des secteurs ou régions particuliers, les producteurs et les consommateurs, et il y a des disparités selon la classe, le sexe, l'ethnicité, l'âge et d'autres facteurs.⁶ La réunion a aussi rappelé que, comme la plupart des accords relatifs au commerce international et à l'investissement, la ZLEC pouvait affecter directement

certains acteurs (les commerçants, les producteurs, les agriculteurs, etc.) ou indirectement (par exemple la libéralisation des investissements peut toucher les droits fonciers traditionnels). Une première analyse des parties prenantes intéressées menée par le groupe directeur à ce stade a amené à décider de choisir d'abord les femmes, les jeunes et les producteurs vivriers ruraux, qui constituent les groupes les plus vulnérables face aux effets négatifs possibles de la ZLEC.

L'équipe de l'étude d'impact sur les droits de l'homme était composée de James Gathii (chargé de l'étude de cas sur l'agro-industrie), Kim Burnett (chargé de l'étude de cas sur les moyens d'existence des agriculteurs), Chris Nshimbi (chargé de l'étude de cas sur les commerçants transfrontaliers informels) et Caroline Dommen (responsable de la méthodologie, et de la rédaction du rapport).

2. Collecte de données, consultations et analyse

À partir de la fin de 2016, l'équipe de l'étude d'impact sur les droits de l'homme a approfondi l'analyse des conséquences, sur les droits de l'homme, des dispositions de la ZLEC et notamment sur les groupes vulnérables mentionnés plus haut. L'équipe a réalisé trois études de cas sur le commerce transfrontalier informel, les moyens d'existence des agriculteurs et l'agro-industrie, et elle a examiné le déroulement du processus de négociation.

La méthode de cette étude d'impact allie des recherches documentaires, des entretiens avec les acteurs et avec les spécialistes, des études de cas et un examen collégial. Les recherches documentaires ont porté sur les impacts d'autres accords commerciaux dans les domaines couverts par la présente étude d'impact. L'équipe a également inclus un examen approfondi des travaux publiés concernant les droits de l'homme, l'intégration régionale, la politique économique, l'agriculture, l'emploi et les questions de parité. Pour le chapitre V sur les commerçants transfrontaliers informels par exemple, on a mené une analyse approfondie des conventions, des politiques et des pratiques existantes portant sur les migrations et la libre circulation des personnes au niveau international et à celui du continent africain, ainsi que dans les communautés économiques régionales et les États membres. Les publications scientifiques et les rapports de politique générale pertinents ont également été systématiquement examinés.

En outre, les études de cas s'appuient sur un travail de terrain ainsi que sur les enquêtes cherchant à réunir des indices qualitatifs et quantitatifs se rapportant à la question. Plutôt que d'entreprendre ses propres recherches quantitatives, l'équipe a examiné les données et études disponibles réunies par les organisations internationales, les ONG, les universitaires et d'autres.

L'équipe de l'étude d'impact a mis en place un plan de consultations avec divers acteurs pour faciliter la préparation de l'étude. On a ainsi fait appel aux organismes de la société civile et aux institutions nationales de défense des droits de l'homme, aux spécialistes du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) sur le terrain, au personnel d'organisations telles que l'OIT, la FAO, la CNUCED et le PNUD. Les membres de l'équipe ont tiré parti des réponses de ces personnes et ont rencontré plusieurs acteurs de la société civile, des milieux d'affaires et des organisations intergouvernementales. Des entretiens semi-structurés ont eu lieu avec certains acteurs ainsi qu'avec des experts sur l'étude d'impact. On a recherché les opinions des universitaires, des dirigeants politiques et des praticiens dans les organisations de la société civile sur les questions relatives à la politique commerciale, aux travailleurs migrants en Afrique, au droit du travail et à sa pratique et aux droits des femmes. Le choix des personnes interrogées reposait sur leur spécialisation, sur la diversité des politiques concernées et sur l'expérience acquise sur le terrain. Les techniques d'échantillonnage dirigé par effet « boule de neige » ont été appliquées dans la méthodologie de l'étude.

Parallèlement, la CEA a organisé plusieurs consultations avec des acteurs non gouvernementaux durant les négociations sur la ZLEC, qui ont permis de recueillir certaines vues de la société civile et de faire participer les dirigeants africains aux appels lancés pour que la ZLEC soit plus inclusive. L'équipe de l'étude d'impact sur les droits de l'homme a également tenu des consultations ainsi que des réunions de validation et de vérification avec les groupes de la société civile, les délégués nationaux et les universitaires. Les constatations préliminaires de l'étude d'impact ont été présentées parallèlement au Forum du commerce africain tenu à Addis-Abeba en novembre 2016 et à la Conférence des ministres tenue à Dakar en mars 2017. Cela a permis un échange de vues avec les responsables de la politique commerciale, les membres de la société civile, les universitaires et autres acteurs compétents sur les principaux sujets relevant de l'étude d'impact.

3. Recommandations et présentation des résultats dans le rapport final

La rédaction du rapport final recueillant les constatations des études de cas a commencé en mars 2017. Étant donné le calendrier serré des négociations et pour porter au maximum la contribution possible de l'étude d'impact aux négociations, une synthèse de politique générale comprenant neuf des principales recommandations découlant du travail accompli jusqu'à présent a été publiée en mai 2017. Ce résumé est utilisé comme contribution au rapport sur l'état de l'intégration régionale en Afrique « La création de la ZLEC »⁷ et a été partagé avec les négociateurs lors du forum de négociations de la ZLEC tenu en juin 2017. Le projet de rapport final a fait l'objet d'un examen collégial par les principaux spécialistes des domaines couverts. L'une des principales fonctions d'une étude d'impact ex ante est d'influencer les

négociations; le rythme de celles-ci a été si rapide qu'il a paru opportun de partager d'emblée les premières recommandations avec les négociateurs.

Comme il s'agit d'une étude d'impact ex ante, les termes définitifs de l'accord n'étaient pas connus avant l'accomplissement de l'étude d'impact. Pour cette raison, plusieurs des questions soulevées dans la présente étude d'impact ont un caractère conjectural. Les hypothèses faites sont fondées sur le contenu et le fonctionnement des accords relatifs au commerce et aux investissements régionaux et mondiaux et ont été chaque fois que possible corrigées en fonction de l'information obtenue au cours des négociations, ainsi qu'en fonction des faits intervenus dans d'autres enceintes de négociation.

4. Suivi et évaluation

Comme on l'a noté plus haut, l'un des rôles importants de l'étude d'impact sur les droits de l'homme est de recenser ce qui doit être suivi et évalué à l'avenir, non seulement pour faire plus largement connaître la situation des droits de l'homme des groupes vulnérables retenus mais aussi pour déterminer la mesure dans laquelle des recommandations de l'étude d'impact sont effectivement prises en compte.

Comme on le verra au chapitre X, beaucoup d'études d'impact – et celle-ci en particulier – sont privées du bénéfice d'un point de comparaison initial à partir duquel on procéderait à une évaluation des effets – d'amélioration ou de dégradation – de la libéralisation du commerce sur tel ou tel groupe social. La présente étude d'impact évoque donc des indicateurs possibles en fonction desquels on recueillerait des données qui aideraient à suivre, au fil du temps, l'exercice effectif des droits de l'homme des groupes concernés.

Cela est d'autant plus important que tous les impacts de l'entrée en vigueur d'un accord relatif au commerce ou à l'investissement ne peuvent pas être prévus. C'est pourquoi une étude ex ante de l'impact sur les droits de l'homme peut utilement être complétée par des études d'impact ex post une fois que les impacts deviendront mesurables. Les études d'impact sur les droits de l'homme sont souvent conçues comme un processus itératif qui, idéalement, devrait avoir lieu régulièrement, par exemple tous les trois à cinq ans.⁸

Il en découle que les études d'impact sur les droits de l'homme peuvent utilement suggérer des mécanismes de suivi et d'évaluation qui contribueraient le mieux à donner des indices réguliers de l'évolution de la situation des groupes vulnérables retenus, et les mesures qui pourraient être prises avec la ZLEC pour promouvoir les droits de l'homme et éviter de les compromettre.

C Thèmes de recherche

La présente étude d'impact se propose de recenser les domaines où la ZLEC a un potentiel particulier de promotion ou, au contraire, d'affaiblissement des droits de l'homme. L'objet est de dégager des recommandations à l'intention des négociateurs de la ZLEC concernant la teneur de l'accord ainsi que de formuler des processus d'application et de suivi de la ZLEC compatibles avec les droits de l'homme.

De toute évidence, le commerce international et la politique commerciale ne sont pas les seuls facteurs qui déterminent les moyens d'existence, l'emploi et la situation alimentaire des groupes retenus dans l'étude d'impact sur les droits de l'homme. Un large ensemble d'autres facteurs interviennent, comme le climat (sécheresse), la situation politique (changement d'équipe dirigeante ou conflit dans la région), l'évolution des préférences des consommateurs, les changements qui interviennent dans le cours des produits de base et les investissements intérieurs consacrés à l'emploi et à l'éducation.

L'étude d'impact sur les droits de l'homme part de l'hypothèse que la recherche des liens de cause à effet n'est pas toujours facile et qu'il est difficile d'établir un lien causal entre une intervention spécifique sur le commerce et la réalisation des droits de l'homme. Pour ces raisons, l'équipe ne s'est pas engagée dans la voie redoutable de la recherche d'une chaîne causale. Au contraire, elle s'est demandé si la ZLEC définit bien des mesures qui puissent raisonnablement augurer d'une amélioration progressive de l'exercice des droits de l'homme, et en particulier du droit à l'alimentation, du droit au travail et des droits des femmes.⁹ Elle est partie de l'hypothèse que choisir une intervention commerciale judicieuse est l'une des multiples conditions nécessaires à remplir pour assurer le respect, la protection et la réalisation des droits de l'homme.

Trouver la bonne mesure commerciale est une étape importante que les gouvernements doivent franchir pour s'assurer qu'ils mobilisent leurs ressources d'une façon telle que tous, sans discrimination, puissent jouir de la sécurité alimentaire, avoir un travail décent et, quand ils en ont besoin, recevoir des prestations de sécurité sociale. Le processus compatible avec les droits de l'homme que cela nécessite contribuera à l'édification en Afrique de sociétés plus robustes, plus inclusives et plus unies.

Pour recenser les domaines où la ZLEC présente un potentiel de promotion ou, au contraire, d'affaiblissement des droits de l'homme et formuler ainsi des recommandations utiles à l'intention de ceux qui sont chargés de négocier et d'appliquer l'accord, la présente étude d'impact sur les droits de l'homme pose les cinq questions suivantes. Dans la collecte

d'éléments de preuve et l'analyse nécessaire pour répondre à ces questions, l'équipe s'est intéressée avant tout aux groupes désavantagés et marginalisés recensés dans les phases préparatoires de l'étude d'impact : les femmes, les petits exploitants agricoles et les commerçantes transfrontalières informelles.

- Quelles sont les mesures liées à la ZLEC qui sont le plus susceptibles d'affecter les groupes vulnérables recensés?
- Quels types d'impact sur les droits de l'homme pourraient découler des mesures choisies?
- Quelles mesures les États qui négocient la ZLEC peuvent-ils prendre pour porter au maximum les avantages de celle-ci et réduire au minimum les effets négatifs potentiels sur les droits de l'homme?
- Quelles mesures de suivi, notamment pour le suivi et l'établissement de rapports, peuvent garantir le plus utilement que les mécanismes de la ZLEC seront compatibles avec les droits de l'homme?
- Quels sont les enseignements pouvant être tirés des négociations de la ZLEC jusqu'à présent au regard de la promotion des principes démocratiques et de la mise en place d'une politique inclusive du commerce et de l'investissement en Afrique?

¹ Fortuny, Loreley (2017). Impact Assessment. <http://www.iaia.org/wiki-details.php?ID=4> (consulté le 13 mars 2017).

² Duong, Thu (2015). Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements: Analysis and Critiques of Methodology, 40; Simon Walker (2009). The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements, pages 10-11; Olivier de Schutter (2011). Conseil des droits de l'homme – Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme. Document de l'ONU A/HRC/19/59/Add.5, 5.

³ De Schutter, Olivier (2011). Conseil des droits de l'homme – Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Document de l'ONU A/HRC/19/59/Add.5, 4.

⁴ Le document de réflexion peut être consulté à l'adresse suivante : [atwww.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/IssuesPaper_Addis_Ababa2015.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/IssuesPaper_Addis_Ababa2015.pdf).

⁵ Gathii, James T. (2016). Scoping Study: Designing the Continental Free Trade Area (ZLEC): An African Human Rights Perspective. http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/2016/2016_05_HRIA%20of%20the%20ZLEC_Publication.pdf.

⁶ McGill, Eugenia (2004). Poverty and Social Analysis of Trade Agreements: A More Coherent Approach? Boston College International and Comparative Law Review, p. 371.

⁷ CEA (2017). Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the ZLEC About (État de l'intégration régionale en Afrique, volume VIII : Faire de la ZLEC une réalité). Publications des Nations Unies.

⁸ De Schutter, Olivier (2011). Conseil des droits de l'homme – Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme. Doc. A/HRC/19/59/Add.5, par. 3.3.

⁹ Pour un complément d'information sur cette démarche, voir Radhika Balakrishnan et Diane Elson (2008), Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights. Essex Human Rights Review, Vol. 5, No. 9.

Chapitre IV

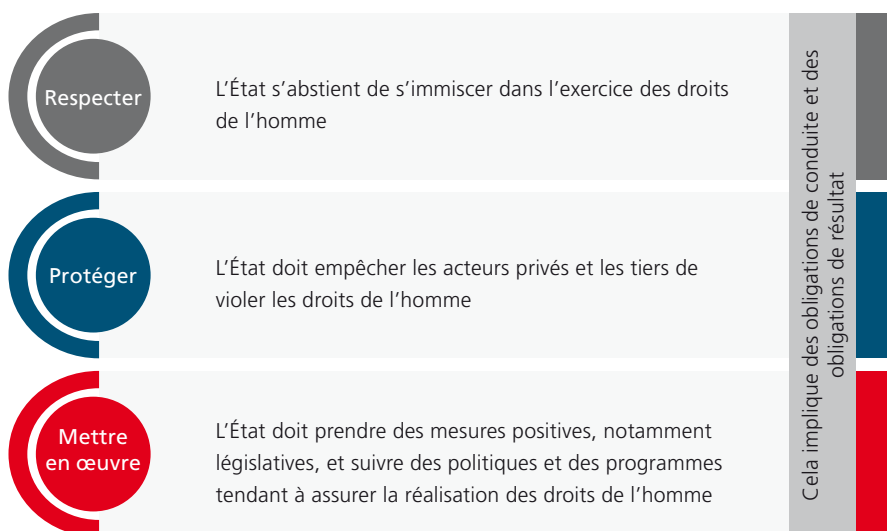
Le cadre des droits de l'homme

A Introduction

Les États africains sont parties à un large ensemble de traités relatifs aux droits de l'homme, comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples,¹ et à des traités adoptés sous les auspices des Nations Unies, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)².

Les États africains ont également exprimé leurs engagements en faveur des droits de l'homme dans le Traité d'Abuja, qui établit la Communauté économique africaine, dans l'acte constitutif de l'Union africaine et dans les traités constitutifs des communautés économiques régionales comme la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)³. Comme on l'a vu aux chapitres I et II, ces engagements se retrouvent dans les documents de politique générale tels que l'Agenda 2063 et dans les objectifs de développement durable. Il en découle que les États qui négocient actuellement la ZLEC se sont engagés à respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme.

Figure 7: Tous les droits de l'homme imposent à la fois des obligations négatives et positives aux États



En 2000, 53 chefs d'État ou de gouvernement ont adopté l'Acte constitutif de l'Union africaine dans lequel ils expriment leur détermination de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples, de consolider les institutions et la culture démocratiques et d'assurer la bonne gouvernance et le respect de la légalité. L'Acte constitutif, notamment, énonce que les objectifs de l'Union africaine comprennent la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples et un encouragement à la coopération internationale, compte tenu des dispositions de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Acte constitutif de l'Union africaine. 2000. www.achpr.org/instruments/au-constitutive-act (consulté le 29 mars 2017).

Les changements apportés à la structure du commerce dans le continent africain peuvent retentir sur un grand nombre des droits de l'homme. Les droits de l'homme retenus dans la présente étude pourraient être le droit à l'autodétermination, à la non-discrimination, à la santé, à l'alimentation, au développement, le droit de bénéficier du progrès scientifique, d'avoir accès à l'information, de participer à la prise des décisions, et beaucoup d'autres droits encore. L'étude pourrait s'occuper des droits des travailleurs, des droits des agriculteurs, de ceux des femmes, des enfants, des minorités et des populations autochtones ou encore des obligations en matière de droits de l'homme des entreprises privées. Tout en reconnaissant que tous les droits de l'homme sont interdépendants et connexes,⁴ la présente étude d'impact a choisi de ne retenir que les effets potentiels de la ZLEC proposée sur un petit nombre de droits, afin de bien cibler l'analyse et de ne pas sortir d'un cadre gérable. L'étude porte principalement sur le droit au travail, le droit à un niveau de vie adéquat, le droit à l'alimentation et les droits des femmes. Avant d'examiner l'exercice de ces droits, on rappellera ici plusieurs principes généraux.

Les droits de l'homme sont interdépendants et liés entre eux. La réalisation d'un droit dépend souvent, totalement ou en partie, de la réalisation d'autres droits. Par exemple, la réalisation du droit à l'alimentation peut dépendre dans certaines circonstances de l'exercice du droit au travail et du droit à la sécurité sociale.

Il y a d'abord le fait que la réalisation des droits de l'homme suppose le respect de plusieurs principes de base tels que le droit à l'information, la liberté d'expression, la participation aux décisions et aux affaires publiques et le droit à des réparations effectives. Ces principes et leur application à la préparation de la ZLEC sont examinés au chapitre VIII; il faut souligner aussi que ces principes sont à la base de tous les droits de l'homme.

Dans l'Afrique actuelle, la légitimité d'un gouvernement est largement fonction de sa capacité de garantir et de protéger l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels des habitants du pays.

Shedrack C. Agbakwat. 2002. Reclaiming Humanity: Economic, Social, and Cultural Rights as the Cornerstone of African Human Rights, 5 Yale Hum. Rts. & Dev. L.J., 177, 179.

B Principes généraux relatifs aux droits de l'homme

Tous les droits de l'homme imposent aux États une combinaison d'obligations négatives et positives. Ces obligations s'interprètent dans le cadre « du respect, de la protection et de la mise en œuvre » des droits de l'homme. L'obligation de respect fait que les États sont tenus de s'abstenir d'intervenir directement ou indirectement pour empêcher l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Le devoir de protéger fait que les États sont tenus de prendre des mesures positives pour s'assurer que les acteurs non étatiques tels que les sociétés multinationales, les entreprises locales, les particuliers ou des groupes armés ne violent pas les droits économiques, sociaux et culturels. L'obligation de mise en œuvre fait que les États sont tenus de prendre des mesures positives pour faciliter la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.⁵

Ces obligations sont à la fois de conduite et de résultat. L'obligation de conduite nécessite des mesures raisonnablement conçues pour assurer la réalisation de l'exercice d'un droit particulier. L'obligation de résultat fait que les États sont tenus d'atteindre des objectifs spécifiques pour répondre à une norme précise.⁶

Pour vérifier l'application de l'obligation de conduite dans le contexte des accords commerciaux, il est important d'examiner si le gouvernement a lui-même réalisé des études d'impact pour déterminer qui seront les gagnants et les perdants probables avant de conclure l'accord.

Si les perdants probables sont des groupes qui souffrent déjà de discrimination et d'inégalité, le gouvernement s'assure-t-il que l'accord commercial prévu a été modifié pour les protéger? Ou, faute d'une modification de l'accord commercial, le gouvernement va-t-il introduire d'autres mesures pour les indemniser de leurs pertes?

Pour évaluer l'application de l'obligation de résultat, des indicateurs sont nécessaires sur la situation des groupes sociaux désavantagés avant et après la libéralisation des échanges (emploi, revenus, nutrition, santé, etc.). Le respect des obligations de l'État n'est pas du tout certain si celui-ci n'a pas procédé déjà à une étude d'impact ou n'a pas introduit les garanties ou les mesures d'indemnisation nécessaires pour protéger les groupes désavantagés des pertes

qu'ils pourraient essayer, et si la situation de ces groupes s'aggrave après la libéralisation du commerce international.⁷

Le droit des droits de l'homme reconnaît qu'il n'est pas toujours possible pour un État de réaliser dans l'immédiat les droits économiques, sociaux et culturels (comme le droit à l'alimentation ou le droit au travail). Mais certaines obligations sont immédiates : celles de prendre les mesures nécessaires à la réalisation progressive des droits de l'homme, d'assurer le respect d'un ensemble minimum des droits de l'homme, de prévenir toute discrimination dans l'exercice de ces droits et de suivre les progrès accomplis vers leur réalisation.⁸

Par réalisation progressive, on entend que le plein exercice des droits de l'homme ne se fera pas en un jour; il exige au contraire, chaque jour, un peu de progrès.⁹

Réalisation progressive

Les États sont tenus de prendre des mesures pour assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Cette réalisation progressive est liée aux ressources dont dispose le pays. En Afrique, le manque de ressources peut être un authentique obstacle. Cependant, un État partie à la Convention africaine ou au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est bien dans l'obligation de mobiliser les ressources et de les investir de la meilleure façon possible pour atteindre la réalisation progressive des droits de l'homme.¹⁰ Si un pays n'a pas les ressources voulues au niveau national pour réaliser pleinement les droits de l'homme, il peut – et en fait il doit – se tourner vers la coopération et l'aide internationales.¹¹

Prendre des mesures suppose de disposer de stratégies et de programmes précis et d'appliquer des mesures législatives visant délibérément la pleine réalisation des droits concernés dans les instruments relatifs aux droits de l'homme que le pays a ratifiés. L'obligation de prendre des mesures en ce sens suppose l'interdiction de toute régression, c'est-à-dire l'interdiction de prendre des mesures qui conduiraient directement ou indirectement à compromettre l'exercice des droits de l'homme.

Les États disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des moyens d'honorer leurs obligations au regard des droits économiques et sociaux, mais ils doivent prêter attention aux points essentiels suivants :

- *La nécessité d'une réalisation progressive de ces droits;*
- *L'utilisation maximale des ressources disponibles;*
- *La résolution d'éviter toute régression;*
- *La satisfaction de niveaux minimaux de l'exercice des droits économiques et sociaux;*
- *Égalité et non-discrimination;*
- *Participation, transparence et responsabilisation.*¹²

Source: Balakrishnan et Elson, 2008. Auditing Economic Policy.

Non-discrimination

Les normes relatives aux droits de l'homme interdisent toute discrimination, quel qu'en soit le motif, notamment la race, l'appartenance ethnique, la couleur de peau, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique, l'origine nationale et sociale, l'état économique ou la naissance.¹³

*Toute discrimination dont serait victime un individu dans son exercice des droits économiques, sociaux et culturels sur la base des raisons de discrimination prohibées serait une violation de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.1.*¹⁴

Dans l'optique des négociations sur la ZLEC, il convient de rappeler trois points au sujet de la non-discrimination. D'abord, la discrimination peut être directe ou indirecte. La discrimination indirecte se produit quand l'effet de certaines règles, conditions ou pratiques touche disproportionnellement un groupe ou un autre.¹⁵ Deuxièmement, les droits de l'homme et le souci de non-discrimination aident à diriger notre attention sur les groupes les plus désavantagés et marginalisés, c'est-à-dire ceux qui le plus souvent restent inaperçus des dirigeants politiques. Troisièmement, il y a certaines situations où l'État peut devoir adopter des mesures spéciales pour améliorer la situation ou supprimer les conditions qui perpétuent la discrimination. De telles mesures sont légitimes dans la mesure où elles représentent des moyens raisonnables, objectifs et proportionnés de remédier à une discrimination de fait.¹⁶

Obligation de suivi

La première étape, essentielle, de la promotion des droits économiques, sociaux et culturels est un bon diagnostic et une bonne connaissance de la situation actuelle.¹⁷ Un suivi effectif est une obligation des États en vertu des traités ratifiés par eux. Les États parties à la Charte africaine, par exemple, ont pris l'engagement de remettre périodiquement un rapport à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les mesures qu'ils ont

prises pour réaliser les droits proclamés dans la Charte.¹⁸ Le suivi doit évaluer à la fois les mesures prises et les résultats obtenus. L'utilité du suivi est d'ailleurs mentionnée dans les objectifs de développement durable, en particulier la cible 17.19 qui appelle à mettre au point des instruments de mesure des progrès accomplis en matière de développement durable pour compléter le produit intérieur brut. Comme on le verra au chapitre X, une démarche fondée sur les droits de l'homme suppose l'obtention de données désagrégées, par exemple sur la base des motifs de discrimination interdits. Les efforts faits pour suivre la situation intérieure, et en particulier celle des membres les plus désavantagés et marginalisés de la société, seront utiles pour permettre aux États de concevoir des mesures inclusives et viables. Il est bien sûr souhaitable que les politiques commerciales et les mesures prises concernant le commerce international reposent sur une bonne connaissance de leurs effets probables.

Responsabilité et accès à un recours

La notion de droits de l'homme est inséparable de celle de responsabilité. La responsabilité comprend l'obligation de rendre compte de ses actes (dire franchement ce que l'on a fait) et l'obligation de remédier aux dommages causés (accès à un recours légal). Si le débiteur d'obligations en matière de droits de l'homme ne se conforme pas aux procédures et aux normes, les titulaires de droits lésés ont le droit d'engager des poursuites pour obtenir réparation devant un tribunal compétent ou par d'autres mécanismes tels que ceux prévus par les traités relatifs aux droits de l'homme. Le droit à un recours est un élément essentiel de la notion de droits de l'homme. La notion de responsabilité est étroitement liée à celle de respect de la légalité.

Les économistes qui appliquent le cadre conceptuel des droits de l'homme à la politique économique nous rappellent que ces principes peuvent fort bien être utilisés pour procéder à un audit de la politique économique.¹⁹

Objectifs de développement durable

Cible 16.3 : Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et donner à tous accès à la justice dans des conditions d'égalité.

Cible 16.6 : Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.

Cible 16.7 : Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.

Cible 16.10 : Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.

C Le droit à un niveau de vie adéquat

Base juridique et portée

Le droit à un niveau de vie adéquat est proclamé dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et il est réaffirmé dans la Convention relative aux droits de l'enfant. Le droit à un niveau de vie adéquat suppose au minimum que chacun ait les moyens d'existence nécessaires à sa subsistance – une alimentation et une nutrition adéquates, des moyens de se vêtir, un logement et des soins quand il en a besoin.²⁰ La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'énonce pas de droit distinct à un niveau de vie adéquat, mais l'article 4 sur le droit à la vie envisage une protection plus large, et les articles 14 à 18 affirment l'engagement des parties de réaliser ce niveau de vie adéquat. Le droit à un niveau de vie adéquat est également reconnu par exemple dans les directives pour la rédaction des rapports périodiques nationaux en vertu de la Charte.²¹ Les droits aux prestations de sécurité sociale et à la protection sociale examinés plus bas sont aussi en rapport direct avec le droit à un niveau de vie adéquat.

En termes strictement matériels, un niveau de vie adéquat implique que l'on se situe au-dessus du seuil de pauvreté.²² Plusieurs organes de défense des droits de l'homme ont examiné la question de la pauvreté. Surtout, une démarche axée sur la défense des droits de l'homme examine non seulement les ressources mais également les capacités, les choix, la sécurité et le pouvoir nécessaires pour pouvoir jouir d'un niveau de vie adéquat et des autres droits civils fondamentaux – culturels, économiques, politiques et sociaux.²³ Un examen attentif de la question de la pauvreté montre clairement qu'il faut prêter une attention particulière à la situation des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables vivant dans l'extrême pauvreté.²⁴

Autres engagements pertinents

Le Traité d'Abuja retient comme objectif la promotion du développement économique, social et culturel et l'intégration des économies africaines, dans le but d'accroître l'autonomie économique et de promouvoir un développement endogène et auto-entretenu. L'Agenda 2063 prévoit que l'Afrique deviendra un continent prospère ayant les moyens et les ressources qui lui permettront de conduire son propre développement, avec une gestion viable à long terme de ses ressources, assurant à ses habitants un niveau de vie élevé, une bonne qualité de vie, une bonne santé et un état de bien-être. Pour sa part, le traité de la SADC inclut comme premier objectif une croissance économique équitable, la réduction puis l'élimination de la pauvreté et l'amélioration du niveau et de la qualité de vie des habitants de l'Afrique australe et, grâce à l'intégration régionale, une aide aux groupes socialement désavantagés.²⁵

Au niveau international, l'ODD 1 appelle les États à éliminer l'extrême pauvreté partout dans le monde, celle-ci étant actuellement mesurée par un seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour. Mais cet objectif va au-delà de la pauvreté monétaire, puisqu'il vise une réduction de moitié de la pauvreté dans toutes ses dimensions, la constitution progressive d'une résilience aux chocs grâce à des systèmes de protection sociale et la nécessité de veiller à l'égalité de l'accès aux ressources économiques. L'Agenda 2063 inclut l'élimination de la pauvreté, qui serait obtenue par un investissement dans l'acquisition de qualifications, l'amélioration des revenus, la création d'emplois et la satisfaction des besoins de base de la vie quotidienne.²⁶

D Le droit au travail et à la sécurité sociale

Base juridique et portée

L'article 15 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit à toute personne « le droit de travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal ». Les dispositions correspondantes, au niveau mondial, sont les articles 6 à 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La plupart des États sont parties à la Convention de 1958 de l'OIT concernant la discrimination à l'égard de l'emploi et de l'occupation (no 111) et beaucoup d'États africains ont ratifié la Convention no 122 de 1964 sur la politique en matière d'emploi.²⁷ Tous les États africains sont également tenus de respecter les principales normes du droit du travail, considérées comme contraignantes pour tous les États. Ils sont donc liés par les principes relatifs à la liberté d'association et de négociation collective, à l'élimination du travail forcé ou obligatoire, l'abolition du travail des enfants et l'élimination de la discrimination dans l'emploi et l'occupation.²⁸

Le droit au travail ne doit pas être interprété comme un droit absolu et inconditionnel d'obtenir un emploi. Plutôt, l'État a l'obligation de faciliter l'emploi par la création de conditions favorables au plein emploi des individus dans la société dans des conditions qui assurent la réalisation de leur dignité.²⁹

Le droit au travail implique l'obligation par l'État d'adopter et d'appliquer une stratégie et un plan d'action nationaux pour l'emploi reposant sur les préoccupations de tous les travailleurs et des chômeurs et répondant à leurs besoins.

Source: Principes et directives, Commission africaine.

L'emploi doit être interprété à la fois comme l'emploi salarié et le travail indépendant. La Commission africaine et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU ont précisé le contenu de ce droit au travail ³⁰, rappelant que les principes généraux en matière de droits de l'homme (non-discrimination, non-régression, prise de mesures pour suivre et faciliter l'accès aux droits de recours) notés plus haut sont applicables. Pour ceux dont l'emploi risque d'être affecté par des engagements pris en matière commerciale, les États sont tenus d'assurer l'accès à une formation professionnelle et à une orientation qui permettent à chacun d'obtenir un autre emploi.

Le Comité a précisé que, comme tous les droits de l'homme, le droit au travail impose trois types ou niveaux d'obligations aux États : obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre.³¹ Il a également déclaré que le travail tel qu'il est précisé dans le Pacte doit être un travail décent. L'OIT définit le travail décent comme comportant la possibilité de travailler de façon productive contre un revenu équitable, la sécurité sur le lieu de travail et la protection sociale des familles, de meilleures perspectives d'épanouissement personnel et d'intégration sociale, la liberté de chacun d'exprimer ses préoccupations, de s'organiser et de participer à la prise de décisions qui affectent sa vie, ainsi que l'égalité des chances et de traitement pour les femmes comme pour les hommes.³²

L'obligation de respecter le droit au travail exige que l'État s'abstienne d'en entraver directement ou indirectement l'exercice, et respecte le droit de toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie. L'obligation de protéger requiert des États parties qu'ils prennent des mesures pour empêcher des tiers de s'immiscer dans l'exercice du droit au travail. L'obligation de mettre en œuvre englobe l'obligation d'en assurer, d'en faciliter et d'en promouvoir l'exercice. Elle suppose que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire et autre pour assurer la pleine réalisation de ce droit.

Sources: Observation générale no 18 relative à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, par. 22³³, Le droit au travail, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/IHRIP/circle/modules/module10.htm> (consulté le 29 mars 2017)

La Commission africaine a précisé plusieurs aspects du droit au travail : les États doivent notamment adopter et appliquer une stratégie nationale de l'emploi, organiser une orientation et une formation technique et professionnelle, s'assurer que le système d'enseignement prépare bien les jeunes en les dotant des compétences nécessaires à l'obtention d'un premier emploi, assurer le droit de chacun à des conditions de travail équitables et satisfaisantes, une rémunération équitable et des horaires de travail raisonnablement limités, notamment pour

ceux qui travaillent dans le secteur informel de l'économie. On retrouve au niveau régional dans la Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC des engagements similaires.³⁴

Le droit au travail est étroitement lié au droit de percevoir des prestations de sécurité sociale. Cela est reconnu expressément par la Commission africaine, qui fait obligation aux États, notamment, de garantir l'accès à un régime de sécurité sociale qui offre un minimum de prestations essentielles à tous les individus et à leur famille, de prendre des mesures efficaces pour réaliser pleinement le droit de tous à la sécurité sociale, et notamment aux assurances sociales, et de garantir que le système de sécurité sociale prévoit la couverture des neuf principales branches de la protection sociale, notamment l'assurance maladie, l'assurance chômage et l'assurance maternité.³⁵

Le droit aux prestations de sécurité sociale se déduit d'une lecture commune d'un certain nombre de droits garantis, notamment mais sans s'y limiter, par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les droits à la vie, à la dignité, à la liberté et au travail, à la santé, à l'alimentation, à la protection de la famille et à la protection des personnes âgées et handicapées. En outre, ce droit est fermement affirmé en droit international.

Source: Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Principes et directives sur l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

L'OIT évoque le droit à la protection sociale comme un droit de l'homme car quand la protection sociale est accordée à tous les travailleurs, cela aide à prévenir et à réduire la pauvreté, l'inégalité, l'exclusion sociale et l'insécurité sociale.³⁶ La recommandation no 202 de l'OIT réaffirme que la protection sociale, de même que la promotion de l'emploi, est une nécessité économique et sociale du développement et du progrès.³⁷ La recommandation no 202 étend cette couverture aux divers travailleurs et producteurs, notamment les travailleurs informels et les travailleurs indépendants, les travailleurs de subsistance, les travailleurs du bâtiment, la main-d'œuvre en travail forcé, les travailleurs sexuels et les travailleurs migrants. Cette recommandation donne des directives qui aident les pays à établir et à préserver un socle de protection sociale et à appliquer ce socle dans les stratégies nationales, pour l'extension graduelle de la sécurité sociale, de façon à assurer progressivement un niveau élevé de protection à autant de personnes que possible.³⁸

Autres engagements pertinents

Plusieurs communautés économiques régionales reprennent les droits à l'emploi et à la protection sociale. La Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC affirme que les États

membres créeront les conditions favorables de façon que chaque travailleur, dans la région de l'Afrique australe, ait le droit à une protection sociale adéquate et, quels que soient son statut et le type d'emploi, jouisse des prestations adéquates de sécurité sociale. Les personnes qui n'ont pas pu entrer dans le marché du travail ou y rentrer et qui n'ont aucun moyen de subsistance doivent pouvoir recevoir des ressources suffisantes et une aide sociale.³⁹ De même, le Traité créant la CEDEAO rappelle la nécessité de la sécurité sociale et encourage les États membres à harmoniser leur droit du travail et la législation relative à la sécurité sociale.⁴⁰

La création d'emplois décents est compatible avec l'Agenda 2063 de l'Union africaine, avec les politiques nationales de l'emploi des gouvernements africains ⁴¹ et avec les ODD s'agissant de la notion de travail décent et de l'adoption, par ces gouvernements, d'une conception systématique de la protection sociale dans l'optique de la mondialisation. Le Comité de l'Union africaine sur le développement social, le travail et l'emploi a entériné la démarche de l'OIT sur la protection sociale ⁴², qui vise à promouvoir une activité économique productive et l'esprit d'entreprise, avec des entreprises viables et l'accès à des emplois décents, y compris dans l'économie rurale.⁴³

L'ODD 8 appelle à réaliser une croissance économique soutenue, inclusive et durable, le plein emploi productif et le travail décent pour tous ; la cible 1.3 préconise l'application de systèmes de protection sociale adaptés à chaque pays et de mesures pour tous, y compris par des socles de protection sociale.

E Le droit à l'alimentation

Base juridique et portée

Le droit à l'alimentation est clairement reconnu par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, même si ce droit n'est pas expressément énoncé dans la Charte africaine. Le droit à l'alimentation est inextricablement lié à la dignité de l'être humain et est donc essentiel pour assurer l'exercice et l'accomplissement de tous les autres droits tels que le droit à la santé, à l'éducation, au travail et à la participation à la vie politique, et il fait partie intégrante des droits à la vie, à la santé et du droit au développement économique, social et culturel, selon la Commission.⁴⁴ De plus, ce droit est reconnu dans la Convention relative aux droits de l'enfant, à laquelle tous les États africains sont parties. Sept pays africains ont inscrit dans leur constitution le droit à l'alimentation et les constitutions de plusieurs autres pays contiennent une reconnaissance implicite au droit à l'alimentation comme faisant partie d'autres droits.⁴⁵

L'exposé le plus détaillé du droit à l'alimentation se trouve dans l'observation générale no 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Cette observation générale indique que le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.⁴⁶

Indépendamment des principes généraux relatifs aux droits de l'homme (non-discrimination, non-régression, devoir de prendre des mesures de suivi et d'accorder l'accès à des réparations) qui s'appliquent, l'observation générale précise que le droit à une nourriture suffisante comprend la disponibilité d'une nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu; l'accès aux possibilités d'obtenir cette nourriture de manière durable ne doit pas entraver la jouissance des autres droits de l'homme. La notion d'adéquation est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances; la notion d'adéquation est dans une grande mesure déterminée par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres. L'observation générale affirme aussi que la notion de durabilité est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou de sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Il est à noter que l'observation générale précise que la disponibilité de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marchés opérants capables d'acheminer des produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

Autres engagements pertinents

L'élimination de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté figure en bonne place dans l'Agenda 2063.⁴⁷ Les ODD reflètent aussi les préoccupations alimentaires : l'ODD 2 appelle à l'élimination de la faim en 2030 au plus tard et inclut l'obligation de production agricole durable.⁴⁸

Les gouvernements africains ont pris d'autres engagements concernant le droit à l'alimentation. En 2014 par exemple, les membres de l'Union africaine ont adopté la Déclaration de Malabo sur une croissance accélérée de l'agriculture et une transformation pour une prospérité partagée et des moyens d'existence améliorés.⁴⁹ Dans cette déclaration, les États africains s'engagent en faveur d'un développement rural et agricole, de l'élimination de la faim et de la réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2025, par l'augmentation des

investissements agricoles, une amélioration de la résilience des moyens d'existence et des systèmes de production aux variations du climat et autres risques connexes, tout en mettant spécialement l'accent sur les groupes vulnérables tels que les femmes, les jeunes, les petits agriculteurs, les éleveurs nomades et les pêcheurs.⁵⁰

Le chapitre 8 du Traité d'Abuja engage les membres de la Communauté économique africaine à réaliser le développement rural et agricole ainsi que la sécurité alimentaire, dans le cadre de plusieurs dispositions expresses telles que la réduction des pertes dans la production alimentaire, la conclusion d'accords sur la sécurité alimentaire aux niveaux régional et continental ou encore la protection des marchés régionaux et continentaux, avant tout pour défendre les produits agricoles africains.

F Les droits des femmes

Base juridique et portée

Les droits des femmes sont expressément protégés en droit international. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples interdit toute discrimination, y compris sur la base du sexe, et oblige les États parties à éliminer toute forme de discrimination à l'égard des femmes et à assurer la protection de leurs droits. Le Protocole de 2003 à la Charte africaine des droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo) est la source précise des obligations juridiques des gouvernements africains concernant les femmes.⁵¹ Ce protocole, notamment, prévoit que les États parties prendront toutes les mesures appropriées pour promouvoir l'accès des femmes au crédit, à la formation, au développement des qualifications et à des services de vulgarisation aux niveaux rural et urbain afin de leur donner une meilleure qualité de vie et réduire la pauvreté dont elles souffrent. Le Protocole fait également obligation aux États de tenir compte des indicateurs de développement humain qui concernent en particulier les femmes dans l'élaboration des politiques et programmes de développement, et de s'assurer que les effets négatifs de la mondialisation, les effets néfastes de l'application des politiques commerciales et des programmes commerciaux et économiques, sont réduits au minimum s'agissant des femmes.⁵² Le Protocole de Maputo contient des dispositions pratiquement identiques à celles de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes que tous les États africains, sauf deux, ont ratifiée.

*Comme les femmes sont le groupe le plus pauvre et le plus désavantagé dans beaucoup de pays, la promotion et la défense de leurs droits sont essentielles pour réaliser un développement équitable et durable.*⁵³

Il est à noter, surtout, que ces instruments obligent les États à prendre des mesures positives pour remédier aux inégalités entre les femmes et les hommes et garantir que les femmes puissent exercer leurs droits.⁵⁴ Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels oblige également les États parties à prendre des mesures positives pour s'assurer que les hommes et les femmes ont les mêmes droits en matière de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial sur cette question a maintes fois rappelé la nécessité de prendre des mesures positives pour empêcher toute discrimination sexiste.

Les femmes rurales sont particulièrement vulnérables à la discrimination : concernant chaque indicateur sur la parité et le développement pour lequel des données sont disponibles, on voit qu'à quelques exceptions près les femmes rurales se trouvent dans une position bien plus médiocre que les hommes ruraux et que les femmes et hommes des villes, et que les femmes rurales sont particulièrement frappées par la pauvreté et l'exclusion. En 2016, le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a adopté une recommandation générale visant expressément à guider les États parties dans l'application de leurs obligations à l'égard des femmes rurales.⁵⁵

Autres engagements pertinents

Les États membres de l'Union africaine ont exprimé leur volonté de mettre les questions de parité des sexes sur le devant de la scène et d'en systématiser le traitement dans toute l'Afrique. L'Union africaine a élaboré une politique du genre.⁵⁶ Le Traité du COMESA porte expressément sur le rôle des femmes dans le développement, appelant à créer et à préserver un environnement favorable pour ces acteurs économiques, et exprime la pleine reconnaissance de l'importante contribution des femmes dans le secteur informel de l'économie, mais aussi dans le processus de transformation socioéconomique.⁵⁷

Les objectifs de développement durable, tout comme l'Agenda 2063, donnent une place importante à la nécessité de réaliser l'égalité des sexes et d'autonomiser toutes les femmes et les filles.⁵⁸

Les pays africains et leur gouvernement ont reconnu que l'idée maîtresse de « L'Afrique que nous voulons » ne pourra être réalisée tant que les femmes ne pourront exercer pleinement leurs droits de partenaires égaux dans le développement.

Source: Letty Chiwara, 2016. *Women's Rights in Africa*, p.20 http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/WomensRightsinAfrica_singlepages.pdf (consulté le 30 mars 2017).

- ¹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981. Doc. OUA CAB/LEG/67/3/Rev.5, <http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr>, entrée en vigueur le 21 octobre 1986. Seuls le Soudan du Sud et le Maroc n'ont pas signé ni ratifié cette charte.
- ² Les traités de l'ONU et les traités africains se renforcent mutuellement, Art. 60 de la Charte africaine. Voir également Malebakeng Foree (2011). *The relationship between the right of access to education and work, and sub-regional economic integration in Africa*, p.593.
- ³ Kufuor, Kofi Oteng (2010). *The African Human Rights System – Origin and Evolution*. Palgrave Macmillan, pages 99 et 100.
- ⁴ UA. Charte africaine, Préambule; Déclaration de Prétoria, 2004, Préambule. Voir également Circle of Rights, module 28, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à l'adresse suivante : <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/IHRIP/circle/modules/module28.htm> (consulté le 26 mars 2017).
- ⁵ Commission africaine (2011). Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, pars. 4-12. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).
- ⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU) (1999). Observation générale 3 – La Nature des obligations des États parties; Directives de Maastricht sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels.
- ⁷ Balakrishnan, Radhika et Diane Elson (2008). *Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights*. Essex Human Rights Review, Vol. 5, No. 17.
- ⁸ Voir en général : Commission africaine (2011). Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, pars. 4-12. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).
- ⁹ Balakrishnan, Radhika, Diane Elson et Raj Patel (2008). *Rethinking Macro-Economic Strategies from a Human Rights Perspective – Why MES with Human Rights II*. African Women's Development Fund Repository, 7.
- ¹⁰ Ssenyonjo, Manisuli (2012). *Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter*. In Ssenyonjo, Manisuli (dir. de publ.) : *The African Regional Human Rights System*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff, 83.
- ¹¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Article 2. Voir également : Commission africaine (2011). Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, par. 13. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).
- ¹² Balakrishnan, Radhika et Diane Elson (2008). Op. cit.
- ¹³ Voir par exemple, concernant les droits des femmes : Charte africaine; Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels; Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Article 2. www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_pro_to_women_eng.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ¹⁴ Commission africaine (2011). Op. cit., par. 19. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).
- ¹⁵ Ibid., par. 1.
- ¹⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU) (2009). Observation générale 20 – La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 9.
- ¹⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU) (1989). Observation générale 1 – Rapports des États parties, par. 3.
- ¹⁸ Commission africaine (2011). Op. cit., par. 50. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).
- ¹⁹ Balakrishnan, Radhika, Diane Elson et Raj Patel (2008). Op. cit., Repository 5.
- ²⁰ Icelandic Human Rights Centre. *The Right to an Adequate Standard of Living*. www.humanrights.is/en/human-rights-education-project/human-rights-concepts-ideas-and-fora/substantive-human-rights/the-right-to-an-adequate-standard-of-living (consulté le 30 mars 2017).
- ²¹ Commission africaine (1989). Directives relatives aux rapports périodiques nationaux, pars. 31-33. <http://www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural>

achpr.org/instruments/guidelines_national_periodic_reports (consulté le 25 mai 2017).

²² Icelandic Human Rights Centre. Op. cit.

²³ HCDH. Human rights dimension of poverty. www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/DimensionOfPoverty/Pages/Index.aspx (consulté le 30 mars 2017).

²⁴ HCDH. Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx (consulté le 30 mars 2017).

²⁵ SADC. Traité, Article 5 1a).

²⁶ Union africaine (2015). Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons (version à l'intention du public) <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> (consulté le 1e mars 2017).

²⁷ Les conventions de l'OIT relatives à la sécurité sociale sont également importantes, mais peu de pays africains les ont ratifiées; seuls sept États africains ont ratifié la Convention concernant la sécurité sociale No 102 (norme minimum) 1952, huit États ont ratifié la Convention concernant l'égalité de traitement No 118 (sécurité sociale) 1962.

²⁸ OIT (1998). Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail. <http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm> (consulté le 30 mars 2017).

²⁹ Commission africaine (2011). Op. cit., par. 58. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).

³⁰ iCommission africaine. Ibid., pars. 56-59. Comité des droits ESC (ONU) (2006). Observation générale 18. Le droit au travail. Voir également Pretoria Declaration on Economic, Social and Cultural Rights in Africa (2004). www.achpr.org/instruments/pretoria-declaration (consulté le 28 mars 2017).

³¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU) (2006). Observation générale 18. Le droit au travail, pars. 22-28.

³² OIT. Le travail décent. www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm (consulté le 30 mars 2017).

³³ On estime que les observations générales sont des interprétations officielles des dispositions du pacte.

³⁴ SADC. Charte des droits sociaux fondamentaux.

³⁵ Commission africaine (2011). Op. cit. par. 82. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).

³⁶ OIT (2016). Practical Options for the Extension of Social Protection Coverage in Zambia: Small-Scale Farmers, 7 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-addis_ababa/---ilo-lusaka/documents/publication/wcms_489931.pdf (consulté le 28 mars 2017).

³⁷ OIT (2012). Recommandation 202 sur les socles de protection sociale. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_OIT_CODE:R202 (consulté le 30 mars 2017).

³⁸ Ibid., par. 1.

³⁹ SADC (2003). Charte des droits sociaux fondamentaux. www.sadc.int/files/6613/5292/8383/Charter_of_the_Fundamental_Social_Rights_in_SADC2003.pdf (consulté le 30 mars 2017).

⁴⁰ CEDEAO. Traité, Article 61.

⁴¹ Ministère ghanéen de l'emploi et des relations du travail (2014). National Employment Policy.

⁴² OIT (2015). Les efforts de l'Union africaine – la protection sociale aux fins du développement inclusif. http://www.ilo.org/addisaba-ba/media-centre/WCMS_361736/lang--en/index.htm (consulté le 27 mars 2017).

⁴³ Bachelet, Michelle (2011). Report of the Advisory Group – Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_165750.pdf (consulté le 26 mars 2017).

⁴⁴ Social and Economic Action Center v Nigeria, Comm. No. 155/96 (2001). Voir également Commission africaine (2011). Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).

⁴⁵ FAO (2017). Level of recognition. www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/level-of-recognition/en/ (consulté le 17 mai 2017).

⁴⁶ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1999). Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante. E/C.12/1999/5.

- ⁴⁷ UA (2015). Op. cit., pars. 13 et 72. Voir également les pars. 9, 66 c) et d), 67 sur la nécessité d'éliminer la pauvreté. <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> (consulté le 1^e mars 2017).
- ⁴⁸ Nations Unies. Objectifs de développement durable. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (consulté le 5 mars 2017).
- ⁴⁹ Commission de l'Union africaine (2014). Déclaration de Malabo sur la croissance et la transformation accélérées de l'agriculture en Afrique pour une prospérité partagée et de meilleures conditions de vie. <https://au.int/web/en/documents/31006/malabo-declaration-accelerated-agricultural-growth-and-transformation-shared> (consulté le 8 mars 2017).
- ⁵⁰ CAADP (2014). Implementation Strategy and Roadmap to Achieve the 2025 Vision on CAADP, 12. <http://www.nepad.org/resource/implementation-strategy-and-road-map-achieve-2025-vision-caadp> (consulté le 7 mars 2017).
- ⁵¹ ACommission africaine (2005). Protocole de Maputo. http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_in-str_proto_women_eng.pdf (consulté le 5 mars 2017). Pour une analyse, voir Manjoo, Rashida (2012). *Women's Human Rights in Africa in Ssenyonjo, Manisuli* (dir. de publ.) (2012). The African Regional Human Rights System, Leyde, Boston. Martinus Nijhoff, 137.
- ⁵² Commission africaine (2005). Protocole de Maputo. Article 19, Droit à un développement durable. http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf (consulté le 5 mars 2017).
- ⁵³ ActionAid (2011). What women farmers need: a blue print for action, 4. www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the_blue_print_for_women_farmers.pdf (consulté le 8 mars 2017).
- ⁵⁴ UA. HCDH et ONU Femmes (2017). Droits des femmes en Afrique, p.13. www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/WomensRightsinAfrica_singlepages.pdf (consulté le 8 mars 2017).
- ⁵⁵ CEDAW-ONU (2016). Recommandation générale 34 sur les droits des femmes rurales. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_7933_E.pdf (accessé 8 March 2017).
- ⁵⁶ UA (2009). Politique de l'Union africaine en matière de genre. www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/gender_policy_2009.pdf (consulté le 6 novembre 2016).
- ⁵⁷ Nations Unies. ODD 5. www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality (consulté le 17 mai 2017).
- ⁵⁸ Nations Unies. Ibid.

Chapitre V

Les commerçants transfrontaliers informels

A Introduction

Le secteur du commerce informel et les personnes qui y sont employées sont souvent inaperçus des agents de l'État; ils sont donc entièrement méconnus des statistiques officielles analysées dans les travaux universitaires et dans les rapports publics.¹ Ce secteur a été retenu pour la présente analyse dans une perspective de défense des droits de l'homme car il contribue de façon appréciable à l'intégration régionale et assure en grande partie les moyens d'existence de certains des Africains les plus vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes. Le présent chapitre examine l'impact qu'aurait l'accord de la ZLEC sur l'ensemble des droits des participants au commerce informel transfrontalier.²

Le commerce informel transfrontalier représente environ 70 % de l'économie de beaucoup de pays africains en dehors de l'Afrique du Nord.³ Il représente entre 30 % et 40 % du commerce intrarégional dans la région de la SADC et 40 % environ dans la région du COMESA. Ce commerce est une source de revenus pour environ 43 % des Africains⁴ et de possibilités génératrices de revenus pour un grand nombre de chômeurs, notamment parmi les femmes et les jeunes.

B Caractéristiques

Avant d'examiner l'impact potentiel de la ZLEC sur les droits de l'homme des commerçants transfrontaliers informels, il est nécessaire de montrer leur rôle dans l'économie des pays africains. Cela mettra en évidence la nécessité de prévoir dans le contexte de la ZLEC des politiques susceptibles de défendre les droits de ces commerçants transfrontaliers informels.

Le commerce transfrontalier informel

L'impact du commerce transfrontalier informel sur l'économie est difficile à mesurer car les statistiques officielles ne le voient pas, et pourtant, on en sait beaucoup à son sujet. L'économie informelle emploie une proportion appréciable des habitants de la plupart des pays africains, représentant 66 % du travail effectué en dehors du secteur agricole dans le continent.⁵ Sur ce chiffre, les travailleurs indépendants assurent 70 % de la production, beaucoup plus que le travail salarié. Les vendeurs des rues et les travailleurs à domicile sont les deux sous-groupes les plus nombreux de travailleurs informels; on y trouve 84 % des travailleurs non agricoles de sexe féminin et 63 % de ceux du sexe masculin.⁶ L'emploi informel est généralement une plus grande source d'emplois pour les femmes que pour les hommes en Afrique.

Le secteur informel produit 55 % du PIB de l'Afrique subsaharienne et occupe 80 % de la main-d'œuvre. Neuf sur 10 travailleurs ruraux et urbains ont, en Afrique, un emploi informel et la plupart sont des femmes et des jeunes. La prééminence du secteur informel dans la plupart des économies africaines découle des possibilités qu'il offre aux populations les plus vulnérables, telles que les plus pauvres, les femmes et les jeunes. Même si le secteur informel offre des possibilités génératrices d'un revenu raisonnable pour beaucoup, la plupart des travailleurs informels n'ont pas de revenu stable, ni aucun des avantages liés à l'emploi et à la protection sociale.⁷

Une part appréciable des personnes qui travaillent dans l'économie informelle sont des commerçants transfrontaliers. Les femmes en sont la majorité, et elles assurent environ 70 % de l'activité du secteur informel dans certains pays.⁸ Ce commerce informel est particulièrement important pour les femmes, dont certaines sont des chefs de famille, qui peuvent avoir été exclues de l'économie officielle en raison de stéréotypes concernant les femmes et en raison d'inégalités historiques. Pour ces femmes, le commerce transfrontalier informel n'est pas seulement leur principale source de revenu mais aussi l'origine d'avantages directs du point de vue de l'égalité des sexes, de l'autonomisation et des moyens d'existence de leur famille.⁹ On estime que le commerce transfrontalier informel en Afrique australe a contribué à réduire la pauvreté des ménages.¹⁰

Le commerce transfrontalier informel est fluide et efficace quand on le compare au secteur formel en Afrique. En Afrique australe, le temps moyen passé à la douane peut atteindre 12,1 jours – le délai le plus long dans le monde. Par contraste, les chercheurs qui ont observé une queue de commerçants transfrontaliers informels au Malawi et au Botswana ont appris des douaniers que l'ensemble passerait la douane en quelques heures seulement en moyenne.¹¹

Les commerçants transfrontaliers informels échangent des marchandises et des services les plus divers, notamment des produits agricoles (comme le maïs), des articles manufacturés (aliments transformés, tissus, électronique, pièces de rechange d'automobiles) ou des services (réparation de bicyclettes et de voitures, coiffeurs, travail artisanal). Ces gens remplissent un rôle sous-apprécié, mal reconnu dans la distribution des produits créés par les entreprises formelles¹² et apportent une contribution positive à l'économie de leur pays.

Et pourtant, le commerce transfrontalier informel est souvent considéré comme une entreprise commerciale illégale.¹³ Ces commerçants se livreraient à la fraude fiscale et à la corruption, violeraient les règles sanitaires et phytosanitaires, auraient un commerce illégal

d'armes et se livreraient à la contrebande. Si l'on ne peut nier que certains d'entre eux ont bien des activités répréhensibles et illégales, on sait que, pour la plupart, ces commerçants transfrontaliers informels échangent des articles légitimes. Cette idée d'illégalité renforce encore la méconnaissance complète du commerce transfrontalier informel dans les milieux dirigeants.

À l'exception du COMESA, de la CAE et de quelques États membres, beaucoup de gouvernements en Afrique ne prêtent aucune attention au commerce transfrontalier informel alors même qu'il est un secteur fortement créateur d'emplois.¹⁴ Du fait de cette absence de reconnaissance, le commerce transfrontalier informel n'est généralement pas intégré dans les programmes de développement économique nationaux ou régionaux. Les pays africains manquent cruellement de données fiables sur les principaux indicateurs du marché du travail, les migrations et l'économie informelle.¹⁵ Cela empêche de produire des statistiques et des informations fiables et précises sur le marché du travail, et donc de suivre et d'évaluer les progrès obtenus dans la lutte contre la pauvreté et pour l'emploi.

Quelques pays africains comme l'Ouganda, le Kenya et le Rwanda ont commencé à collecter des données sur ce commerce, mais cela ne suffit pas pour modifier les attitudes des dirigeants africains. Le Rwanda a bien intégré le commerce transfrontalier informel dans ses programmes de développement et de commerce international.¹⁶ Le Gouvernement rwandais considère que c'est là un secteur d'importance essentielle pour l'application de sa stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté.¹⁷

Les commerçants transfrontaliers informels

Les commerçants transfrontaliers informels constituent un groupe dynamique et divers. Les indices recueillis donnent à penser que les plus vulnérables sont les femmes, les jeunes chômeurs, les travailleurs ayant perdu leur emploi dans le secteur formel de l'économie et qui ne peuvent être employés à nouveau par lui.¹⁸ Un grand nombre de personnes dans le secteur du commerce transfrontalier informel habitent près des frontières du pays, qui sont le plus souvent dans des zones marginales ou éloignées, mais aussi dans les quartiers pauvres des villes.¹⁹ Beaucoup d'entre eux sont partiellement ou totalement illettrés; il est donc difficile pour eux de comprendre, de lire et de remplir les nombreux formulaires douaniers obligatoires et d'accomplir les procédures prévues aux postes frontières.

Des entretiens réalisés à Johannesburg (Afrique du Sud) et dans divers postes frontières de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe révèlent que ces commerçants transfrontaliers informels possèdent des échoppes dans leur pays d'origine mais aussi dans ceux de destination

de leurs exportations. Par exemple, certains commerçants transfrontaliers informels du Zimbabwe possèdent une échoppe non seulement dans les villes de Bulawayo et de Harare dans leur pays, mais aussi à Johannesburg.²⁰ Du fait que les commerçants transfrontaliers informels se déplacent beaucoup pour acheter, vendre et commander leurs stocks, ils emploieraient d'autres personnes – quatre en moyenne – pour tenir leur échoppe en leur nom. Cela montre assez que les recettes engendrées par ce commerce se trouvent souvent partagées entre beaucoup de personnes.

Les réponses aux questions posées aux commerçants transfrontaliers informels dans les entretiens recueillis en Afrique australe et en Afrique de l'Est montrent massivement que ces gens subissent diverses formes de mauvais traitements et de harcèlement aux mains des agents de l'État tels que les policiers et d'autres acteurs. Cela corrobore les constatations faites sur les problèmes que rencontrent ces commerçants transfrontaliers informels en Afrique.²¹ La plupart des douaniers et policiers des frontières ne traitent pas ces commerçants avec le respect qu'ils ont au contraire pour les acteurs de l'économie formelle. Les commerçants informels sont régulièrement traités comme des délinquants illégaux, insultés et, à certains postes frontières, on leur dit de rentrer dans leur pays d'origine. La précarité des conditions qu'ils subissent font que certains doivent payer des dessous de table à des fonctionnaires locaux corrompus. Cela donne aussi à penser qu'il existe une corrélation entre cette idée d'illégalité des activités des commerçants transfrontaliers informels et la façon dont ils sont traités par les agents de l'État.

Certains douaniers et policiers obligent les commerçants transfrontaliers informels à payer des droits de douane sur les marchandises exportées, en particulier les produits agricoles, qui normalement ne sont pas assujetties à un droit de douane.²² Ces fonctionnaires abusent de leur autorité et tirent avantage du fait que ces commerçants transfrontaliers informels connaissent mal la loi et les règles douanières. Dans certains cas, les autorités imposent délibérément des retards dans l'accomplissement des formalités à ces commerçants transfrontaliers informels pour les forcer à payer des dessous de table.²³

Même s'ils ne sont pas soumis à des sévices, la longueur des formalités administratives et la complexité des documents douaniers exigés des commerçants transfrontaliers informels, même pour de petites quantités acheminées, peuvent leur causer des problèmes. Certains pays ont simplifié leur régime commercial dans le cadre des communautés économiques régionales. Cependant, même dans ce cas, les commerçants transfrontaliers informels expriment l'espoir que les autorités construiront les équipements appropriés tels que des marchés, des entrepôts, des toilettes et des structures d'hébergement à proximité des postes frontières pour faciliter les échanges et améliorer leurs conditions de travail et leur environnement.²⁴

Le COMESA et la CAE ont introduit un régime commercial simplifié afin de garantir que les commerçants transfrontaliers informels respectent bien les règles d'origine des marchandises qu'ils vendent. Avec ce régime commercial simplifié, les pays participants échangent des concessions tarifaires sur les produits provenant d'un des pays de leur communauté économique régionale. Dans ce régime, les commerçants transfrontaliers informels reçoivent des fonctionnaires des douanes, au moment où ils quittent le pays de provenance des marchandises, des certificats d'origine simplifiés; une liste commune d'articles qui bénéficient du régime du commerce simplifié; des documents douaniers simplifiés au moment où ils entrent dans le pays dans lequel ils exportent; et une aide pour remplir les formalités douanières et répondre aux questions liées au commerce que peuvent leur poser les agents d'information commerciale aux postes frontières. Les fonctionnaires qui se trouvent dans la zone concernée désignent ceux qui appliquent le régime commercial simplifié sous le nom de « petits commerçants » plutôt que sous celui de commerçants informels. Comme les commerçants transfrontaliers qui fonctionnent dans le régime commercial simplifié ne sont en fait plus des commerçants informels, les responsables douaniers n'ont aucune raison légale de prendre des mesures à leur encontre.

Un grand nombre de ces commerçants transfrontaliers informels opèrent dans les villes. Par exemple, de nombreuses personnes venues de l'Éthiopie, du Ghana, du Malawi, du Mozambique, du Nigéria, de la République démocratique du Congo, de la République-Unie de Tanzanie, de la Somalie, de la Zambie et du Zimbabwe opèrent à Johannesburg (Afrique du Sud)²⁵. Leurs conditions de travail et l'espace dont ils disposent dans les pays hôtes sont précaires.²⁶ Leur statut au regard de l'immigration les expose à une discrimination, une exploitation, l'hostilité et même la xénophobie de la population locale.²⁷ Les policiers des frontières leur font souvent la vie dure; ils sont souvent victimes d'attaques xénophobes de la population locale.²⁸ Une étude des commerçants migrants à Johannesburg a montré qu'ils étaient expressément visés et soumis à des descentes de police ou à la confiscation de leurs marchandises.²⁹

Parmi eux, les femmes sont en majorité.³⁰ et elles sont particulièrement exposées à l'hostilité des policiers des frontières, ³¹ à la discrimination sexiste et à la violence sexuelle sous forme de harcèlement, de viol, de coups et d'arrachage de vêtements. Il est arrivé que des femmes commerçantes transfrontalières se soient vu demander des faveurs sexuelles en échange du droit de passer la frontière.³²

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait connaître sa préoccupation au sujet de la faiblesse de la proportion de femmes dans l'emploi formel dans certains pays africains et de la concentration des femmes dans le secteur informel où elles n'ont aucune protection légale, aucune prestation de sécurité sociale ou autres avantages et ne peuvent pas bénéficier des programmes nationaux de microcrédit. Le Comité a par exemple recommandé à l'Angola de définir une réglementation du secteur informel afin de donner aux femmes employées dans ce secteur les moyens de recevoir des prestations de sécurité sociale et autres avantages.³³

Ces commerçants transfrontaliers informels vivent souvent dans des conditions précaires. Ils sont exposés à un manque d'hygiène et de sécurité dans le travail, et les incidences de travail des enfants sont nombreuses, à quoi s'ajoute l'absence de syndicalisation des travailleurs adultes. Leurs revenus sont généralement insuffisants pour leur permettre de répondre à leurs besoins présents, notamment l'alimentation, l'eau, la santé et les frais de scolarité des enfants, sans parler des besoins de l'avenir, qui les obligeraient à verser des cotisations régulières à une caisse de pension ou de retraite. Les difficultés auxquelles se heurtent ces commerçants dans l'obtention de crédits pour financer et développer leur commerce en une entreprise bien financée et durable, par exemple, limitent leur capacité de répondre aux besoins du jour et, simultanément, de faire des économies pour l'avenir,³⁴ ce qui limite leur contribution potentielle aux économies africaines.

C Impacts possibles de la ZLEC sur les commerçants transfrontaliers informels

Les questions qui se posent à cet égard sont la migration, la protection sociale, la politique de l'emploi et le commerce. En reconnaissant l'existence de ces commerçants transfrontaliers informels et en adaptant ces règles à cette réalité économique, la ZLEC pourrait leur faciliter la tâche. Cela aiderait à protéger leurs droits et aussi améliorerait leur activité économique, développerait l'emploi, entretiendrait les moyens d'existence et faciliterait l'intégration économique de l'Afrique.

En revanche, la méconnaissance de ce secteur économique, dans la ZLEC, aurait des effets négatifs sur les droits de l'homme de ces commerçants transfrontaliers informels.

Analyse

Impacts sur le droit au travail, à la sécurité sociale et à un niveau de vie adéquat

Comme on l'a vu au chapitre IV, les États africains sont tenus de respecter le droit au travail.³⁵ Cela oblige les gouvernements à faciliter l'emploi en créant des conditions favorables au plein emploi. Les États africains sont également tenus de veiller au droit à la sécurité sociale. Alors que le droit des droits de l'homme reconnaît que tous les États ne sont pas en mesure d'appliquer immédiatement ces droits, ces gouvernements sont tenus de prendre des mesures concrètes, délibérées et ciblées dans le sens de leur réalisation. Les États ont également une obligation immédiate et générale d'éliminer la discrimination dans le droit et dans la pratique, ainsi que dans l'exercice des droits de l'homme.³⁶

Le droit au travail et à un niveau de vie adéquat des commerçants transfrontaliers informels, et en particulier des femmes, pourrait être particulièrement précarisé du fait de la ZLEC. Par exemple, si les obstacles au commerce du secteur formel étaient éliminés, celui-ci pourrait évincer le commerce informel. Cela offrirait certes des possibilités de création de nouveaux emplois en faveur de certains membres du secteur informel et les aider à passer à une forme reconnue d'activités dans le secteur formel, mais les commerçants transfrontaliers informels risquent de trouver que leur espace économique est de plus en plus occupé par des commerçants formels. La concurrence du secteur formel, dans le cadre de la ZLEC, pourrait compromettre leur niveau de vie et les obliger à quitter ce secteur. Étant peu qualifiés et illettrés, les commerçants transfrontaliers informels risqueraient de se trouver exposés à de nouvelles difficultés pour passer à des activités offertes par le secteur formel.

L'application de la ZLEC pourrait ainsi nuire à l'action menée pour faciliter la création d'emplois et d'un environnement favorable à l'emploi, compromettre les stratégies de survie et renforcer la discrimination liée au travail et au revenu au détriment des commerçants transfrontaliers informels.

La Commission est d'avis que le droit au travail entendu au sens large implique le droit d'avoir un emploi et le droit de ne pas être privé de façon injuste de cet emploi. Il en résulte donc que la privation injuste d'emploi constitue une violation manifeste du droit au travail aux termes de l'Article 15 de la Charte africaine.

De plus, à la suite des changements économiques et des modifications de la production qui pourraient être attendus de la ZLEC, il faut prévoir un changement dans la vie des

chômeurs involontaires. La ZLEC risque en effet de marginaliser ceux qui n'étaient pas auparavant aux marges de l'économie et qui n'ont peut-être pas une stratégie de survie. Cela est aussi une raison pour laquelle la ZLEC devrait prêter l'attention voulue au sort des commerçants transfrontaliers informels et au passage des travailleurs d'un secteur à l'autre dans le petit commerce transfrontalier.

Les accords commerciaux favorisent généralement l'économie formelle au détriment du commerce informel. Les commerçants formels peuvent mettre à profit les économies d'échelle et améliorer leur productivité d'une façon qui n'est pas à la portée des commerçants informels, comme on l'a vu plus haut. Actuellement, les politiques suivies n'encouragent pas le secteur informel, et les commerçants transfrontaliers informels fonctionnent dans un environnement inadapté, difficile, tant dans les règlements que dans les politiques suivies. Les avantages des politiques de développement et des politiques économiques tels que l'emploi et l'augmentation des salaires ne concernent que le secteur formel où la prédominance masculine est marquée.³⁷ Les femmes engagées dans le secteur informel vont se trouver face à une concurrence accrue des grands acteurs économiques et aussi de leurs homologues masculins, déjà favorisés sur le plan économique et social.³⁸

La méconnaissance des caractéristiques du commerce transfrontalier informel, dans la ZLEC, pourrait aussi compromettre les droits des commerçants concernés si la ZLEC se traduisait par une discrimination contre ces commerçants sur la base du fait qu'ils sont informels. S'il y a une préférence accrue pour les commerçants formels, cela ne pourrait qu'accroître l'invisibilité des commerçants transfrontaliers informels. L'un des effets pourrait être de perpétuer les difficultés auxquelles se heurtent les commerçants informels, et en particulier les femmes, pour obtenir des crédits pour financer leur entreprise. Alors que les grandes maisons de commerce sont bien financées et peuvent facilement obtenir des crédits, les commerçants transfrontaliers informels sont souvent éconduits faute de pouvoir produire une garantie ou parce qu'ils sont trop petits. En outre, les possibilités de génération de revenus des commerçants transfrontaliers informels risquent d'être compromises par l'absence de mesures de facilitation des échanges, la corruption et l'insécurité, et les connaissances limitées, l'éducation insuffisante et l'absence de compétences de gestion d'entreprise,³⁹ problèmes auxquels les mesures d'accompagnement de la ZLEC pourraient aider à remédier pour ceux qui opèrent dans le secteur formel.

Par exemple, en l'absence d'un régime commercial simplifié susceptible d'assouplir l'exigence de documentation et de faciliter les formalités au passage des frontières, pour ce qui est de la documentation et des formalités, ces commerçants informels risquent d'être exclus

des avantages attendus de la ZLEC. Les commerçants formels profiteront de la baisse des droits de douane, tandis que les commerçants informels qui ne peuvent accomplir les formalités exigées continueront à devoir soudoyer les douaniers et les policiers des frontières. En dehors de constituer une forme de discrimination, cela risque de nuire aux moyens d'existence des petits commerçants informels qui cesseront d'être compétitifs avec le secteur formel, et qui, ayant peu d'avoirs et de qualifications transférables, auront du mal à s'adapter et à trouver un emploi lucratif dans le secteur formel.

Or, le secteur informel est d'importance décisive pour la réduction de la pauvreté. On y trouve une répartition des revenus plus équitable, dans un secteur employant beaucoup de main-d'œuvre (quoique avec une productivité plus faible peut-être) et ce secteur permet, pour un niveau donné d'activité économique, d'offrir des moyens d'existence à un plus grand nombre de personnes. Mais avec une faible protection sociale et comme ils sont considérés souvent comme « illégaux », les acteurs dans ce secteur demeurent vulnérables.

La ZLEC peut avoir un effet négatif sur l'aptitude des commerçants transfrontaliers informels à avoir un niveau de vie adéquat. Comme on l'a vu plus haut, le commerce transfrontalier informel en Afrique est un gagne-pain pour un grand nombre de personnes.⁴⁰ En l'absence de mesures encourageant les activités de ces commerçants, ils risquent d'être évincés de l'espace transfrontalier, ce qui perpétuerait l'inégalité, la pauvreté et les privations chez ces acteurs économiques et leur famille. La ZLEC pourrait également avoir un impact négatif sur l'accès des commerçants transfrontaliers informels à la protection sociale et aux prestations de sécurité sociale si elle ne tient pas compte adéquatement de leurs besoins.

La ZLEC, pourtant, pourrait exercer une influence bénéfique sur le droit au travail et à un niveau de vie adéquat des commerçants transfrontaliers informels, en particulier les femmes, tout en évitant les impacts négatifs potentiels notés plus haut. Un marché unique des marchandises et des services et la libre circulation des personnes physiques comptent parmi les premiers objectifs de la ZLEC et pourraient faciliter la tâche des petits commerçants transfrontaliers. Des mesures de facilitation du commerce prévues par la ZLEC pourraient également diminuer leur coût et rendre leur activité plus efficace. La coopération douanière, l'assistance administrative mutuelle et la coopération des polices des frontières prévues dans la ZLEC pourraient aussi faciliter le petit commerce transfrontalier. Certains pays africains appliquent par exemple la méthode des postes frontières à guichet unique.⁴¹ Au lieu d'avoir à accomplir deux fois les formalités en quittant le pays et en entrant dans le pays voisin, le commerçant transfrontalier n'aura à faire ces formalités douanières qu'une seule fois pour les marchandises et les personnes.

L'efficacité résultant des procédures de rationalisation par l'application de la notion d'entrée unique est manifeste au poste frontière de Chirundu entre la Zambie et le Zimbabwe. Il y passe environ 270 camions chaque jour, et Chirundu est l'un des points d'entrée le plus utilisés entre l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe.⁴² Avant l'application de ce guichet unique, il y avait de longues queues pour le traitement des marchandises et le passage des personnes à Chirundu : en moyenne, vers le nord il fallait attendre entre 26 et 46 heures, et vers le sud entre six et 17 heures. Après la création de l'entrée unique, les camions et les commerçants se dirigeant vers le nord ne sont contrôlés qu'une seule fois, par les autorités zambiennes, tandis que ceux qui se dirigent vers le sud le sont par les autorités zimbabwéennes. Le temps d'attente pour les camions a été ramené à deux heures en cas de traitement ordinaire et à 15 minutes en cas de traitement accéléré après prédédouanement.⁴³

Certaines études ont montré que la ZLEC devrait améliorer la sécurité des moyens d'existence dans l'ensemble de l'Afrique, en raison de son important impact positif attendu sur le commerce intra-africain, le développement industriel et le niveau de revenu. Outre les possibilités qui leur permettront de dégager un revenu de leur travail, les mesures prévues dans la ZLEC tiendraient compte du commerce transfrontalier informel et pourraient aider à éliminer l'image d'illégalité qui continue à défavoriser ces commerçants, amenant ainsi un meilleur traitement et une atténuation des difficultés de harcèlement et de corruption.

Un autre domaine qui pourrait contribuer considérablement à rehausser l'impact positif de la ZLEC consisterait à lever les obstacles à la libre circulation des personnes, en particulier des petits commerçants transfrontaliers informels de façon à améliorer leurs conditions de travail et leur niveau de vie. Le droit à la libre circulation des personnes est assuré par l'Article 12 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans les frontières d'un État ; des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ont été ratifiés par beaucoup d'États africains à cet effet. Allant plus loin, l'Union africaine, par le Traité d'Abuja, encourage ses membres à éliminer progressivement les obstacles à la libre circulation des personnes, des capitaux, des biens et des services et donne aux Africains le droit de résider et de s'établir dans d'autres États africains membres de la Communauté économique africaine envisagée.

Certaines des communautés économiques régionales, de leur côté, encouragent la libre circulation des personnes car elles ont rédigé et fait entrer en vigueur des protocoles régionaux sur cette question. Ainsi, le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, la résidence et l'établissement favorise les activités transfrontalières des femmes et des jeunes qui sont des commerçants transfrontaliers informels dans la région. Cet instrument et les instruments ultérieurs de la CEDEAO garantissent le droit d'entrer, de séjourner et de

s'établir dans un autre pays pour les habitants des pays de la communauté.⁴⁵ Les autorités de la CEDEAO ont adopté deux documents d'identité pour faciliter la libre circulation des personnes aux frontières : ⁴⁶ un certificat de voyage standardisé de la CEDEAO et un passeport uniforme (adopté en 2000 et qui devra remplacer progressivement les passeports nationaux).⁴⁷

FTA: Free Trade Area

CU: Customs Union

SM: Single Market

EMU: Economic Monetary Union

Tableau 2: État de l'intégration économique régionale par CER

CAE	Zone de libre-échange	Union douanière	Marché unique	Pays ayant appliqué un protocole sur la liberté de circulation	Union économique et monétaire
COMESA	✓	✓	✓	3 pays sur 5	X
COMESA	✓	✓	X	Ratifié uniquement par le Burundi	X
ECOWAS	✓	✓	X	Les 15 pays	X
SADC	✓	X	X	7 pays sur 15	X
ECCAS	✓	X	X	4 pays sur 11	✓*
CENSAD	X	X	X	question non éclaircie	X
IGAD	X	X	X	Pas de protocole	X
AMU	X	X	X	3 pays sur 5	X

Source: D'après « L'état de l'intégration régionale en Afrique, VII : innovation, compétitivité et intégration régionale », CEA, 2016.

* Note: Seuls six membres (c'est-à-dire Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale – CEMAC) sur les 11 membres de la CEEAC qui sont membres de l'Union économique et monétaire.

De même, le Protocole relatif à l'établissement du Marché commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est ⁴⁸ comporte des dispositions prévoyant la liberté de circulation des personnes.⁴⁹ En outre, le Protocole ne se borne pas à promouvoir la liberté de circulation des marchandises, des services et des capitaux, mais prévoit aussi la libre circulation à travers les frontières de différentes catégories de personnes des États membres, en particulier les commerçants transfrontaliers, les travailleurs et les travailleurs indépendants. Ces dispositions s'accompagnent d'une réglementation concernant la liberté de circulation des personnes et des travailleurs ⁵⁰, le droit de s'établir et le permis de séjour. ⁵¹

Les accords commerciaux des communautés économiques régionales contiennent des dispositions à l'intention des personnes physiques – des ressortissants des États membres qui fournissent des services – pour leur permettre d'entrer et parfois de résider dans le territoire d'autres États membres pour y fournir des services. Les mesures de liberté de circulation, à l'intérieur des CER, sont certes une évolution positive, mais elles ne sont pas appliquées toujours de façon satisfaisante et certaines sont vulnérables à des pressions économiques et politiques.⁵² S'agissant des acteurs informels, cependant, ces mesures laissent beaucoup à désirer car elles ont été conçues dans une méconnaissance totale des problèmes des commerçants transfrontaliers. La législation et la politique suivie tendent à se borner à la protection des droits de circulation des hommes et femmes d'affaires ou des travailleurs qualifiés et non pas ceux des commerçants non qualifiés, peu qualifiés ou semi-qualifiés, non plus ceux qui travaillent en dehors du secteur formel. Les accords sur le commerce des services peuvent répondre aux besoins des travailleurs peu qualifiés, comme le montre l'expérience de l'Ouganda, qui a prévu des dispositions particulières pour protéger les travailleurs peu qualifiés dans le cadre de ses engagements en vertu du Protocole créant le Marché commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est.⁵³

Les discussions relatives à la ZLEC et à la liberté de circulation des personnes ont porté jusqu'à présent sur le commerce formel, et oublié complètement les questions de libre circulation des commerçants transfrontaliers informels. Si ces questions ne sont pas résolues, la ZLEC risque de compliquer encore leurs tâches, alors même qu'ils passent légalement les frontières pour aller commercer dans les pays voisins.

En pratique, de nombreux commerçants transfrontaliers informels utilisent les dispositions d'accès temporaire pour se rendre dans les pays voisins pour commercer.⁵⁴ Cette absence de reconnaissance légitime et, parfois, cette criminalisation des activités transfrontalières, qui n'est qu'une simple impression dans la plupart des cas, ont manifestement pour effet de risquer de marginaliser ces commerçants et de limiter leur liberté de circulation, compromettant ainsi leurs droits de l'homme. Un document de voyage spécial serait indispensable pour valoriser le potentiel de contribution à l'intégration économique, au commerce et aux droits de l'homme qu'offrent ces commerçants transfrontaliers informels.

Droit à la sécurité de la personne

Le droit à la sécurité de la personne est protégé par un ensemble d'instruments internationaux. Ainsi, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques proclame ce droit, précisant aussi que toutes les personnes le possèdent sans aucune discrimination face à la protection égale fournie par la loi.⁵⁵ Le Protocole de Maputo relatif à la Charte africaine des

droits de l'homme et des peuples, qui porte sur le droit des femmes en Afrique, dispose que chaque femme a le droit au respect de la vie, à l'intégrité et à la sécurité physique de sa personne.⁵⁶

Comme on l'a vu plus haut, les commerçants transfrontaliers informels sont souvent victimes de harcèlement et sont malmenés, contrairement aux normes en matière de défense des droits de l'homme acceptées par les pays africains. Les femmes sont particulièrement vulnérables, les atteintes sexuelles commises par des douaniers et policiers ne sont pas rares ; cette violation du droit à leur sécurité physique est courante ; les policiers et douaniers exigent parfois des faveurs sexuelles des commerçantes qui cherchent à passer la frontière.⁵⁷

Comme l'a montré l'expérience acquise avec les guichets uniques et avec le régime commercial simplifié, si la ZLEC introduit de nouvelles mesures facilitant le petit commerce transfrontalier, elle aidera beaucoup à protéger ces petits commerçants des violations de leurs droits par le personnel douanier, policier et autre. Par contre, si la ZLEC ne tient pas compte des commerçants transfrontaliers informels, elle risque de pérenniser une situation qui les expose à un ensemble de violations des droits de l'homme. Il serait utile de prévoir, grâce à la ZLEC, des politiques d'accompagnement pour les femmes aux points de passage des frontières, et cela aiderait à réduire les mauvais traitements auxquels elles sont exposées. Cela serait réalisable moyennant des dispositions qui s'appuieraient sur les mécanismes de recensement, de suivi et d'élimination des barrières non tarifaires au commerce continental. De cette façon, les commerçantes transfrontalières informelles pourraient officiellement se plaindre d'affaires de harcèlement et de mauvais traitements, en même temps que des autres barrières non tarifaires, comme on le verra plus bas.

D Recommandations

Les négociateurs de la ZLEC devraient s'assurer que ceux qui cherchent à gagner leur vie grâce au commerce transfrontalier sont bien protégés par la législation et la pratique, dans le respect de leur liberté de circulation, et sont protégés contre les risques de mauvais traitements et de discrimination ou ceux résultant de l'absence de protection sociale. Il y a là une occasion bien réelle pour les négociateurs de la ZLEC d'introduire des mesures qui créeraient une situation triplement gagnante, pour les commerçants eux-mêmes, pour l'intégration continentale et pour le développement économique. On propose ici plusieurs recommandations à cette fin.

Reconnaître et faire largement comprendre les caractéristiques du secteur du commerce transfrontalier informel

Pour faire en sorte que, dans le régime commercial africain à naître, les commerçants transfrontaliers informels et, par extension, les nombreux acteurs de l'économie informelle ne soient pas oubliés, les autorités des États membres de l'Union africaine devraient reconnaître officiellement l'existence de cette économie informelle ainsi que les activités de ces commerçants.⁵⁸ En utilisant une terminologie différente pour désigner ces commerçants (« petits commerçants », par exemple) et en appliquant des politiques officielles visant à les aider, on contribuerait à éliminer l'image d'illégalité qui s'attache souvent à ces commerçants transfrontaliers qui échangent pourtant en toute légalité des biens et des services. Cela aiderait beaucoup à améliorer le traitement qui leur est réservé, à respecter leurs droits fondamentaux ainsi qu'à améliorer l'intégration commerciale et économique en Afrique.

Une autre étape importante consisterait à chercher à mieux connaître le secteur en collectant des données. Les États africains seraient bien avisés de mettre au point des méthodes de collecte des données et d'assurer celle-ci régulièrement, afin d'établir des bases de données sur l'économie informelle. Ces bases de données seraient à la disposition des dirigeants. Elles serviraient de base à la fourniture d'une aide financière et non financière aux commerçants transfrontaliers informels et aux autres acteurs de l'économie informelle, s'agissant par exemple du crédit, des services aux entreprises, des services consultatifs et de vulgarisation, et de l'information sur les marchés.

Comme on le voit aux chapitres IV et X, cette collecte de données fait partie de l'obligation de suivre de près l'exercice des droits de l'homme pour s'assurer que les mesures prises visent bien la réalisation progressive de ces droits. L'utilité du suivi est réaffirmée dans les ODD, qui appellent à mesurer les questions liées au développement. Le Rwanda et l'Ouganda ont déjà commencé à collecter des données sur le commerce informel, montrant par là que cela est possible en Afrique.

D'ici à 2020, apporter un soutien accru au renforcement des capacités des pays en développement, notamment des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement, l'objectif étant de disposer d'un beaucoup plus grand nombre de données de qualité, actualisées et exactes, ventilées par niveau de revenu, sexe, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire, handicap et emplacement géographique, et selon d'autres caractéristiques propres à chaque pays.

Source: ODD, 17.18.

Dans le cadre de la ZLEC, les dirigeants doivent envisager des mesures d'aide aux activités des commerçants transfrontaliers informels et examiner les effets possibles des politiques envisagées sur le secteur informel, ainsi que sur les commerçants faiblement qualifiés. En particulier, il serait utile d'entreprendre, parallèlement aux négociations sur la ZLEC, des études portant par exemple sur les mesures qui pourraient directement ou indirectement avoir un impact sur les commerçants transfrontaliers, sur les moyens de gérer l'augmentation prévisible de la concurrence exercée par le secteur formel à mesure que les barrières au commerce formel seraient abaissées, ou encore sur la transition de ces commerçants du secteur informel au secteur formel.

Aider le rôle de création d'emplois du commerce transfrontalier

Dans l'esprit de la recommandation qui précède, les dirigeants pourraient utilement étudier le rôle de création d'emplois que joue le commerce transfrontalier, en tenant compte des rôles respectifs du secteur formel et du secteur informel et des moyens de faire en sorte que les changements des politiques commerciales facilitent le déplacement de main-d'œuvre entre ces deux secteurs. Mieux connaître ces aspects faciliterait la création d'emplois dans ce secteur, une création d'emplois qui pourrait être favorisée par l'abaissement progressif des barrières au commerce intra-africain.

Assurer une protection sociale adéquate

Les négociateurs devraient inclure dans le texte de la ZLEC un article sur les questions de droit du travail et se référer aux recommandations 202 et 204 de l'OIT,⁵⁹ qui affirment que la protection sociale est un moyen important de promouvoir l'inclusion sociale, l'égalité des sexes et l'égalité ethnique, ainsi que de faciliter la transition de l'emploi informel à l'emploi formel. Ces recommandations sont particulièrement utiles dans le cas des commerçants transfrontaliers informels, car elles engagent notamment les États membres à appliquer, dans leurs stratégies d'extension de la protection sociale, des dispositions qui s'appliquent aussi bien à l'économie formelle qu'à l'économie informelle, et rappellent que ces stratégies devraient soutenir la croissance de l'emploi formel et réduire le poids relatif du secteur informel.⁶⁰

Le fait que ces dispositions existent au niveau régional montre assez que cela est possible. La Charte des droits sociaux fondamentaux de la SADC, par exemple, proclame les droits à l'emploi et à la protection sociale et stipule que les travailleurs, dans la région, auront droit à une protection sociale adéquate et à des prestations sociales suffisantes quels que soient leur statut et le type de leur emploi.⁶¹

Faciliter la libre circulation des personnes

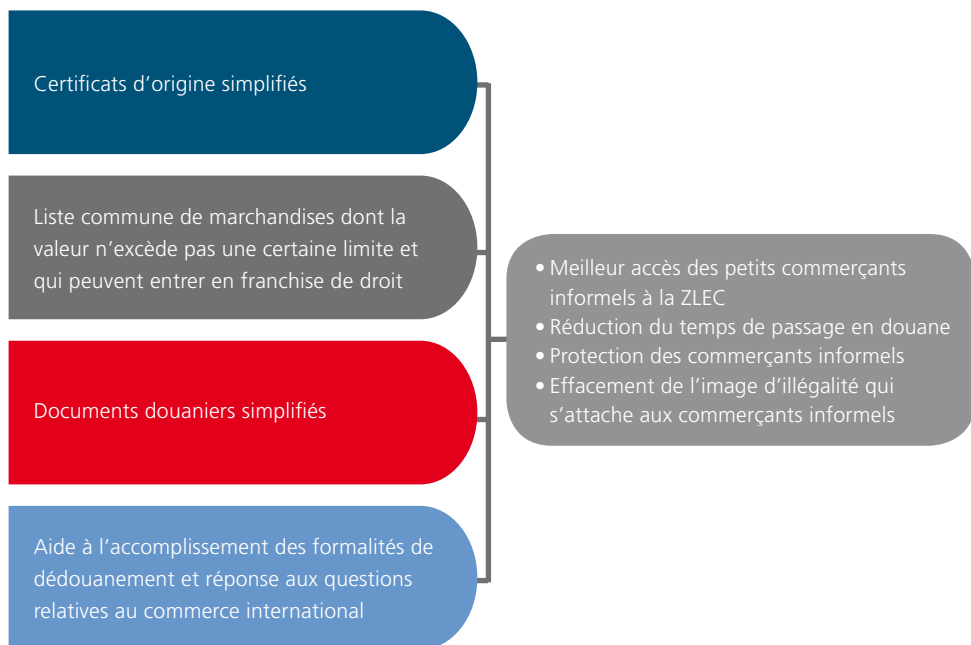
Les négociateurs devraient se rappeler l'engagement pris par les États membres de l'Union africaine dans le Traité d'Abuja de permettre la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté économique africaine, d'assurer l'élimination progressive entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et d'assurer le droit de résider et de s'établir dans un autre pays. On a fait valoir qu'il serait justifié d'accorder le droit d'entrée de tout Africain dans le territoire d'un autre pays africain, à condition qu'il ne soit pas recherché pour des affaires pénales sans rapport avec le commerce transfrontalier informel.⁶²

Les premières étapes, modestes, à cette fin pourraient comprendre : 1) le fait de s'assurer que les définitions des catégories de personnes physiques intervenant dans le commerce des services sont assez larges pour inclure les commerçants informels et les travailleurs peu qualifiés; et 2) l'introduction de documents d'identité et de visas spéciaux à l'intention des petits commerçants informels. On pourrait pour cela créer une carte d'identité plastifiée qui sera réservée aux commerçants informels qui font fréquemment le voyage, pour leur éviter la nécessité, du fait des nombreux cachets apposés sur leur passeport par les policiers des frontières, d'acheter plusieurs passeports coûteux chaque année.⁶³ Les négociateurs de la ZLEC devraient prêter une attention suffisante aux moyens de définir des dispositions utiles pour résoudre les problèmes existant dans les communautés économiques régionales concernant la liberté de circulation des personnes et des travailleurs.

Mettre au point à l'échelle continentale un régime commercial simplifié

La ZLEC pourrait utilement tirer parti des expériences des communautés économiques régionales qui appliquent le régime commercial simplifié. Une évaluation faite en 2010 sur le fonctionnement de ce régime entre la Zambie, le Malawi et le Zimbabwe (sous les auspices du COMESA) a constaté que les douaniers et les commerçants transfrontaliers informels interrogés étaient satisfaits de ce régime commercial simplifié.⁶⁴ Les indices recueillis au sein du COMESA et dans la CAE montrent que l'élargissement de ce régime aiderait à intégrer les commerçants transfrontaliers informels dans des stratégies commerciales régionales et contribuerait ainsi au développement du commerce intrarégional.⁶⁵

Figure 8: Le régime commercial simplifié continental au profit des commerçants informels



La liste des marchandises couvertes par le régime commercial simplifié de la ZLEC devrait être élargie et comporter, par rapport à celle du COMESA, un certain nombre d'autres articles, notamment des produits manufacturés. Le régime commercial simplifié pourrait être consolidé par une réduction du coût des licences et des certificats à obtenir, par de meilleures communications et une meilleure information sur la politique de la ZLEC et sur les exigences douanières et formalités à remplir – de façon que les commerçants informels soient adéquatement informés et ne soient pas floués par des douaniers ou policiers corrompus aux frontières. Le régime commercial simplifié de la ZLEC encourage la poursuite de la formalisation de l'économie ; il contribuera ainsi à l'augmentation des recettes publiques qui pourront être orientées vers des dépenses indispensables dans la défense des droits de l'homme ; cela pourrait aussi compenser les pertes de recettes douanières éventuellement occasionnées par la ZLEC.

De plus, il faut s'attacher en particulier à diffuser, parmi les principaux acteurs, les connaissances sur le régime commercial simplifié de la ZLEC ; à présent, les commerçants transfrontaliers informels ont rarement accès aux prestations prévues faute de connaître l'existence même et le fonctionnement du régime commercial simplifié.⁶⁶

Résoudre le problème des barrières non tarifaires

Comme la ZLEC envisage de réduire les barrières non tarifaires, une formation pourrait être prévue, dans ce contexte, pour faire connaître aux responsables techniques et aux petits commerçants transfrontaliers les dispositions prévues pour leur permettre de discerner et de mieux traiter la question des barrières non tarifaires. Ainsi, les commerçants transfrontaliers informels non seulement sauraient plaider pour la réduction de ces barrières non tarifaires qu'ils rencontrent aux frontières, mais seraient aussi en mesure de participer avec les États membres à l'approfondissement de l'intégration. En même temps, cela définirait des indicateurs objectivement vérifiables de l'amélioration des connaissances des commerçants et des douaniers et policiers sur les politiques et les questions relatives au commerce transfrontalier. Cette pratique pourrait relever du mécanisme prévu par la ZLEC pour traiter les barrières non tarifaires (examiné au chapitre IX). On pourrait aussi prévoir une coopération avec les organes expérimentés dans le domaine du suivi des droits de l'homme afin de déterminer si les petits commerçants transfrontaliers subissent les effets des barrières non tarifaires ou d'exigences qui ne sont pas en fait prévues par la loi. Cela aiderait à faire prendre conscience des possibilités, tout en protégeant les droits de l'homme.

D'autres mesures tendant à éliminer les formalités et procédures douanières et à faciliter la tâche aux commerçants transfrontaliers informels ainsi qu'aux commerçants formels, par exemple l'entrée unique aux frontières, seraient d'un grand intérêt. Dans les négociations sur la ZLEC et les procédures connexes, un dialogue sur les politiques pourrait utilement être amorcé pour faire largement comprendre la dynamique de l'économie transfrontalière et contribuer à l'harmonisation des procédures douanières et policières aux frontières. Ces consultations pourraient concerner les commerçants transfrontaliers informels, les représentants des ONG, des gouvernements, des services de l'immigration et de la police des frontières et des organismes publics, ainsi que les organes de défense des droits de l'homme.

Créer des infrastructures au voisinage des postes frontières

Les États devraient envisager d'aménager des équipements près des postes frontières, en construisant des marchés, des entrepôts, en organisant des moyens d'hébergement, l'adduction d'eau et l'assainissement. Cela aiderait beaucoup les petits commerçants transfrontaliers informels qui n'ont pas les capacités de construire de telles structures ou d'y accéder. Les mauvaises conditions dans lesquelles se déroule le commerce transfrontalier informel montrent combien il est nécessaire que les gouvernements et le secteur privé aident à financer un aménagement des infrastructures aux frontières afin d'améliorer les conditions d'activité de ces commerçants.

Sensibiliser à la question du genre et promouvoir les droits des femmes

La violence sexiste et le harcèlement des commerçantes doivent être fortement réprimés. Cela n'est peut-être pas directement du ressort de la ZLEC, mais il faut donner la priorité à cette question, dans les instances publiques, éventuellement dans le contexte du Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain et en coopération avec les organismes de défense des droits de l'homme. Des campagnes de sensibilisation aux droits des femmes et une formation devraient être dispensées à l'intention des fonctionnaires des douanes et de la police des frontières, ainsi qu'au public en général qui intervient dans le même espace que les commerçants transfrontaliers informels. Conformément au droit des droits de l'homme, des mesures vigoureuses doivent être prises contre les auteurs d'atteintes sexuelles, en particulier le viol. Les commerçantes transfrontalières informelles doivent disposer de moyens faciles de déposer une plainte en cas de violence sexiste.

Les questions de genre doivent être expressément examinées dans le régime qui sera défini par la ZLEC ; les politiques nationales du travail et du commerce doivent intégrer les besoins spécifiques des femmes qui se livrent au commerce transfrontalier informel. Les États doivent appliquer des mesures au niveau national qui permettent aux femmes d'être bien informées ou de recevoir une formation qui leur permette de comprendre leurs droits – les droits fondamentaux, mais aussi les droits relatifs au commerce. Les femmes doivent également être traitées séparément quand les gouvernements organisent une formation professionnelle ou un programme de promotion de l'entreprise, notamment en faveur des entreprises qui viennent de démarrer, dans les enseignements de gestion et l'initiation aux finances ou l'accès au crédit (au-delà du microcrédit et des tontines). Cela facilitera aussi l'augmentation de la participation des femmes aux décisions sur les questions qui concernent le commerce transfrontalier.

Figure 9: La ZLEC et les commerçants transfrontaliers informels



¹ Turner, S. (2013). Under the state's gaze: Upland trading-scapes on the Sino-Vietnamese border. *Singapore Journal of Tropical Geography*, Vol. 34.

² Dans le présent chapitre, on entend par 'secteur informel' des activités transfrontalières non réglementées par l'État, contrairement à la pratique dans le secteur formel.

³ McLachlan, Gavin (2005). *Wire Craft and Urban Space: A case study of the wire art trade in South Africa*. Forty-first International Planning Congress, 2005: Making Space for the Creative Economy. Bilbao (Espagne).

⁴ OCDE (2003). *Rapport sur les commerçants transfrontaliers en Afrique*.

⁵ En dehors de l'Afrique du Nord. Voir OIT (2013). *Mesurer l'informalité : manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222979.pdf (consulté le 5 novembre 2016).

⁶ OIT (2002). *Femmes et hommes dans l'économie informelle : image statistique*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_234413.pdf (consulté le 5 novembre 2016).

⁷ BAD (2013). *Recognizing Africa's Informal Sector*. <https://www.afdb.org/en/blogs/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/recognizing-africas-informal-sector-11645/> (consulté le 6 novembre 2016).

⁸ ONU Femmes (2016). *Unleashing the Potential of Women Informal Cross-Border Traders to Transform Intra-African Trade*. <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/media/publications/en/factsheetafricanwomentradersen.pdf?v=1&d=20140917T100944> (consulté le 30 juillet 2016). Paul Brenton et al. (dirs. de publ.) 2013. *Les femmes et le commerce en Afrique : un potentiel à ne pas négliger*. Document de travail de la Banque mondiale No 82520.

⁹ Meagher, Kate (2003). *Review of African Political Economy: A Back Door to Globalisation? Structural Adjustment, Globalisation and Transborder Trade in West Africa*. UK and Oxford ROAPE Publications Limited.

¹⁰ Southern Africa Trust (2009). http://www.southernafricatrust.org/docs/Informal_Cross_Border_Traders_Association_launched_20090716.pdf (consulté le 18 octobre 2016).

- ¹¹ Myers, Lis (2017). Women in Informal Cross-Border Trade in Southern Africa – Aid for Trade Case Story. <https://www.oecd.org/aidfortrade/casestories/casestories-2017/CS-148-USAID-Women-in-Informal-Cross-Border-Trade-in-Southern-Africa.pdf> (consulté le 23 mai 2017).
- ¹² Nshimbi, Christopher C. et Innocent Moyo (2017). Informal immigrant traders in Johannesburg: the scorned cornerstone in the SADC integration project. In Adebuseyi Adeniran et Lanre Ikuteyijo (dirs. de publ.). *Africa development: New perspectives and emerging alternatives* (à paraître).
- ¹³ Lesser, Caroline et Evdokia Moisé-Leeman (2009). *Informal Cross-Border Trade and Trade Facilitation Reform in Sub-Saharan Africa*. Document de travail sur la politique commerciale. Paris, Publications de l'OCDE.
- ¹⁴ Mijere, Nsolo J.N. (2006). *Informal Cross-Border Trade in the Southern African Development Community (SADC)*. Addis-Abeba, OSSREA Publications.
- ¹⁵ Voir par exemple CEA (2015). *Consensus sur les données en Afrique*. Version finale adoptée par la Conférence de haut niveau sur la révolution des données – réunion parallèle à la 8e Conférence conjointe des ministres de l'UA et de la CEA, huitième réunion annuelle conjointe du Comité technique spécialisé de l'UA sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration et Conférence des ministres africains des finances, de la planification et du développement économique de la CEA. Addis-Abeba, 30 et 31 mars 2015, 29 mars 2015. Morton Jerven (2016). Note de recherche : *Africa by numbers: Reviewing the database approach to studying African economies*. *African Affairs*, pages 115, 342-358. Morton Jerven (2013). *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*. Ithaca, Cornell University Press.
- ¹⁶ Enhanced Integrated Framework (2016). *Trade for LDC development: Rwanda*. <http://www.enhancedif.org/en/country-profile/rwanda> (consulté le 27 juillet 2016).
- ¹⁷ République rwandaise (2013). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy II (2013-2018)*. http://www.rdb.rw/uploads/tx_sbdownloader/EDPRS_2_Main_Document.pdf (consulté le 27 juillet 2016).
- ¹⁸ Brenton, Paul et al. (2011). *Risky Business: Poor Women Cross-Border Traders in the Great Lakes Region of Africa*. *Africa Trade Policy Note 11*, Banque mondiale, Washington; Kate Higgins et Liz Turner (2010). *Integrating Poverty and Social Analysis into Aid for Trade Programs: Trade Facilitation and Trade-Related Infrastructure*. Brief 3, Ministère du développement international, Londres; ONU Femmes (2011). *Unleashing the Potential of Women Informal Cross-Border Traders to Transform Intra African Trade*. www.unwomen.org/publications/unleashing-the-potential-of-women-informal-cross-border-traders-to-transform-intra-african-trade/ (consulté le 30 décembre 2016).
- ¹⁹ Nshimbi, Christopher C. (2015). *Networks of Cross-border Non-State Actors: The Role of Social Capital in Regional Integration*. *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 30 No 4, pages 537-560; Francis Kimani et al. (2016). *Opportunities and Challenges for Small-Scale Women Traders within The East African Customs Union*. Nairobi, Collaborative Centre for Gender and Development (CCGD).
- ²⁰ Moyo, Innocent (2014). *A Case Study of Black African Immigrant Entrepreneurship in Inner-City Johannesburg Using the Mixed Embeddedness Approach*. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Vol. 12, No 3, pages 250-273, DOI: 10.1080/15562948.2013.830172.
- ²¹ Voir par exemple Ilda Lindel (dir. de publ.) (2010). *Africa's informal workers: Collective agency, alliances and transnational organizing in urban Africa*. Londres et New York, Zed Books et The Nordic Africa Institute; CEA (2012). *A gender assessment of African regional economic communities databases to identify gaps in capturing the activities of women in informal cross-border trade*. Addis-Abeba, CEA.
- ²² Mwanabingo, Nene M. (2015). *Deriving maximum benefit from small-scale cross-border trade between DRC and Rwanda*. http://profemmes.org/IMG/pdf/deriving_maximum_benefit.pdf (consulté le 17 novembre 2016).
- ²³ Ibid.
- ²⁴ CEA (2012). *A gender assessment of African regional economic communities databases*.
- ²⁵ Moyo, Innocent (2014). Op. cit. DOI: 10.1080/15562948.2013.830172; Innocent Moyo et al. (2016). Op. cit. *Urban Forum*. Vol. 27, No 3, pages 329-345. DOI: 10.1007/s12132-016-9277-9.
- ²⁶ OIT. 1992. *Manuel statistique sur le secteur informel et l'emploi informel*. Genève, Organisation internationale du Travail; SARDC (2008). *Optimizing Regional Integration*; Innocent Moyo (2014). Op. cit.; DOI: 10.1080/15562948.2013.830172.
- ²⁷ Moyo, Innocent (2014). Op. cit.; DOI:

- 10.1080/15562948.2013.830172; Innocent Moyo et al. (2016). Johannesburg (South Africa) Inner-City African Immigrant Traders: Pathways from Poverty? *Urban Forum*, Vol. 27, No 3, pages 329-345. DOI: 10.1007/s12132-016-9277-9.
- ²⁸ Entretien avec des commerçants transfrontaliers informels, mai 2014, frontière de Beitbridge.
- ²⁹ Moyo, Innocent. 2014. Op. cit. DOI: 10.1080/15562948.2013.830172.
- ³⁰ ONU Femmes (2016). Op. cit. <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/media/publications/en/factsheetafricanwomentradersen.pdf?v=1&d=20140917T100944> (consulté le 30 juillet 2016); Brenton et al. (dirs. de publ.) (2013). *Women and Trade in Africa: Realizing the Potential*. Document de travail de la Banque mondiale No 82520.
- ³¹ Southern African Research and Documentation Centre (2008). *Optimizing Regional Integration in Southern Africa: Assessing Informal Cross Border Trade in SADC*. Harare, SADC.; Paul Brenton et Gözde Isik (dirs. de publ.) (2012). *De-fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services*. Washington, Banque mondiale.
- ³² Masinjila, Masheti (2011). *Women in informal cross-border trade in East African Community*. Nairobi, Collaborative Centre for Gender and Development (CCGD); Ilda Lindel (dir. de publ.). 2010. *Africa's informal workers: Collective agency, alliances and transnational organizing in urban Africa*. Londres et New York, Zed Books et The Nordic Africa Institute; Nene M. Mwanabingo (2015). *Deriving maximum benefit from small-scale cross-border trade between DRC and Rwanda*. International Alert/Pro-Femmes/ Twese Hamwe/TradeMark East Africa, Londres et Nairobi; Kate Higgins et Liz Turner (2010). *Integrating Poverty and Social Analysis into Aid for Trade Programs: Trade Facilitation and Trade-Related Infrastructure*. Brief 3, Londres, Ministère du développement international.
- ³³ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2013). *Observations de conclusion sur le sixième rapport périodique de l'Angola*. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/AGO/CO/6&Lang=En (consulté le 7 novembre 2016).
- ³⁴ Nshimbi, Christopher. C. (2015). *Networks of Cross-border Non-State Actors: The Role of Social Capital in Regional Integration*. *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 30, No 4, pages 537-560.
- ³⁵ Tous les pays africains sauf un ont ratifié soit la Charte africaine, soit le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- ³⁶ Ssenyonjo, Manisuli (2015). *The Development of Economic, Social and Cultural Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights by the African Commission on Human and Peoples' Rights*. *International human rights law review*, Vol. 4, pages 147-193.
- ³⁷ Open Society Initiative of Southern Africa (2015). *Impacts of Large-Scale Land Deals on Rural Women Farmers in Africa*. <http://www.osisa.org/buwa/economic-justice/zimbabwe/impacts-large-scale-land-deals-rural-women-farmers-africa> (consulté le 3 mai 2017).
- ³⁸ Ibid.
- ³⁹ Afrika, Jean-Guy K. et Gerald Ajumbo (2012). *Informal Cross Border Trade in Africa: Implications and Policy Recommendations*. *Africa Economic Brief: AfDB*, 10.
- ⁴⁰ OIT (2002). *Femmes et hommes dans l'économie informelle*. OIT (2013). *Measuring informality: A statistical manual on the informal sector and informal employment*; Masheti Masinjila et Collaborative Centre for Gender and Development (2011). *Women in Informal Cross-Border Trade in East African Community*. Nairobi, CCGD.
- ⁴¹ Karingi, Stephen N. et William D. Davis (2016). *Towards a transformative African integration process: rethinking the conventional approaches*. Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique. Au lieu d'avoir à faire deux fois les formalités en quittant le pays et en entrant dans le pays voisin, le commerçant transfrontalier n'aura à faire ces formalités douanières qu'une seule fois pour les marchandises et les personnes. C'est un bon moyen pour les gouvernements d'aider les petits commerçants en réduisant l'attente et les délais aux frontières tout en leur évitant des pertes en produits frais et en produits périssables.
- ⁴² OCDE et OMC (2011). *Aid-for-Trade Case Story Zambia: Aid for Trade Case Story on the Chirundu One-Stop Border Post*.
- ⁴³ Ben Barka, Habiba (2012). *Border Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade: Challenges and Solutions*. Tunis, BAD.
- ⁴⁴ See, e.g., Sommer, Lily & Luke, David. 2016. *Priority Trade Policy Actions to Support the 2030 Agenda and Transform African Livelihoods*. http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/trade_and_poverty.pdf (accessed 5 November 2016).
- ⁴⁵ *Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, Article 3.2.d.iii.
- ⁴⁶ Nshimbi, Christopher C. et Lorenzo Fioramonti (2013). *A region without borders? Policy frameworks for regional*

labour migration towards South Africa. Johannesburg, African Centre for Migration and Society, Université de Witwatersrand, 46.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ CAE (2009). Protocole portant création du Marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est. Arusha, Secrétariat de la CAE.

⁴⁹ Suivant les dispositions des articles 76 et 104 du Traité portant création de la Communauté d'Afrique de l'Est en 1999. Protocole de 2009 portant création du Marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est. Arusha, Secrétariat de la CAE. Traité portant création de la Communauté d'Afrique de l'Est (1999) (amendements du 14 décembre 2006 et 20 août 2007). Arusha, Secrétariat de la CAE.

⁵⁰ CAE (2009). Marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est. Règlements – annexe I (libre circulation des personnes); annexe II (libre circulation des travailleurs). Arusha, Secrétariat de la CAE.

⁵¹ Marché commun de la CAE (2009). Règlements – annexe III (droit d'établissement); annexe IV (droit de résidence). Arusha, Secrétariat de la CAE.

⁵² La Tanzanie aurait par exemple déporté des centaines d'Ougandais et de Rwandais en 2013, malgré le Protocole du Marché commun qui leur donne droit à être en Tanzanie. Voir Christopher C. Nshimbi et Lorenzo Fioramonti (2016). Regional Migration Governance in the African Continent. Current state of affairs and the way forward. Bonn, Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF – Fondation Développement et paix), page 19.

⁵³ Kategekwa, Joy. 2014. Opening Markets for Foreign Skills: How Can the WTO Help – Lessons from the EU and Uganda's Regional Service Deals, pages 203-204.

⁵⁴ Nshimbi, Christopher C. et Lorenzo Fioramonti (2013). A region without borders? Policy frameworks for regional labour migration towards South Africa. Johannesburg, African Centre for Migration and Society, Université de Witwatersrand.

⁵⁵ Pacte international sur les droits civils et politiques.

⁵⁶ CEA (2005). Protocole de Maputo, Article 4 http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf (consulté le 5 mars 2017).

⁵⁷ Masinjila, Masheti (2011). Women in informal cross-border trade in East African Community. Nairobi, Collaborative Centre for Gender and Development (CCGD); Nene M. Mwanabingo (2015). Deriving maximum benefit from small-scale cross-border trade between DRC and Rwanda. International Alert/Pro-Femmes/Twese Hamwe/ TradeMark East Africa: Londres et Nairobi; Kate Higgins et Liz Turner (2010). Integrating Poverty and Social Analysis into Aid for Trade Programs: Trade Facilitation and Trade-Related Infrastructure. Brief 3. Londres, Ministère du développement international.

⁵⁸ Nshimbi, Christopher C. (2016). Leave no trader behind: Ensuring that female informal cross-border traders do not lose out in formalization processes. <http://includeplatform.net/leave-no-trader-behind-ensuring-female-informal-cross-border-traders-not-lose-formalization-processes/> (consulté le 5 novembre 2016).

⁵⁹ Y compris les conventions 102 et 118 de l'OIT, même si celles-ci ne sont contraignantes que pour les quelques pays africains qui les ont ratifiées.

⁶⁰ OIT (2012). Ibid., Article III, 15.

⁶¹ SADC (2003). Charte des droits sociaux fondamentaux, Article 10 : protection sociale. Un nouveau protocole à la Charte africaine des droits des citoyens à une protection sociale et à la sécurité sociale est en cours de rédaction. Voir UA (2015). Déclaration d'Addis-Abeba sur la protection sociale pour le développement inclusif.

⁶² Martin, Susan (2005). The legal and normative framework of international migration. Document préparé pour le Programme d'analyse des politiques et de recherche, Commission mondiale sur les migrations internationales, septembre 2005. https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/GCIM_TP9.pdf (consulté le 3 janvier 2017).

⁶³ USAID (2016). Women cross-border traders in Southern Africa, 41. https://agrilinks.org/sites/default/files/resource/files/ICBT%20Gender%20Assessment%20Report_Final_4-30-2016.pdf (consulté le 3 janvier 2017).

⁶⁴ DPC and Associates. Final Report, 16.

⁶⁵ Njiwa, Daniel (2013). Tackling informal cross-border trade in Southern Africa. Bridges Africa, Vol. 2, No 1, pages 9-11; CAE (2014). Integration on the Wheels. Arusha, Communauté d'Afrique de l'Est.

⁶⁶ Afrika, Jean-Guy K. et Gerald Ajumbo (2012). Informal Cross-Border Trade in Africa: Implications and Policy Recommendations. Africa Economic Brief : Banque africaine de développement.

Chapitre VI

Les petits exploitants agricoles et le droit à l'alimentation

A Introduction

L'Afrique compte 530 millions d'agriculteurs, et ce chiffre devrait dépasser 580 millions en 2020. Les Africains qui dépendent de l'agriculture représentent 48 % de la population totale¹ (près de 70 % en Afrique de l'Est). Au cours des 30 dernières années, le secteur agricole a continué à absorber une importante proportion de la population active, caractéristique propre à l'agriculture africaine en comparaison avec le reste du monde. En Afrique, la moitié des personnes qui entrent sur le marché du travail se tournent vers l'agriculture, alors que ce chiffre n'est que de 30 % en Asie. Dans les pays développés, le nombre d'agriculteurs diminue²,

La plupart des Africains qui ont faim vivent dans les campagnes. C'est pourquoi, pour assurer le droit à l'alimentation, il est essentiel de préserver et d'améliorer les moyens d'existence agricoles, en particulier ceux des petits exploitants, des éleveurs et des pêcheurs, tout en poursuivant le développement rural. Le soutien à l'agriculture, à long terme, est également essentiel pour que les Africains puissent se nourrir dans les décennies qui viennent. Il est possible, dans le continent, d'augmenter considérablement la production vivrière, et l'Afrique devra le faire en raison de l'accroissement rapide de sa population. Les petits exploitants agricoles contribuent à cette augmentation de la production vivrière, ce qui, à son tour, peut améliorer les moyens d'existence. L'essentiel, pour garantir le respect du droit à l'alimentation et des autres droits de l'homme en Afrique, est de veiller à ce que les moyens d'existence des agriculteurs soient viables.

Une proportion importante du commerce intra-africain est faite de produits agricoles³. L'Union africaine a noté que l'un des avantages potentiels importants de la ZLEC serait l'augmentation de la sécurité alimentaire par la réduction des barrières au commerce des produits agricoles entre pays africains. Manifestement, la ZLEC aura des conséquences pour la structure de la production et du commerce agricoles en Afrique⁴.

Étant donné l'importance de l'agriculture en Afrique, la présente étude d'impact sur les droits de l'homme expose deux études de cas sur les impacts possibles des dispositions de la ZLEC affectant le secteur agricole. La première étude de cas, exposée dans le présent chapitre, traite du droit à l'alimentation des petits producteurs agricoles, et notamment des femmes, qui sont très vulnérables. Le chapitre suivant portera sur le droit au travail et à des moyens

d'existence dans le secteur agro-industriel. Il existe entre les deux chapitres des liens étroits, en particulier du fait du potentiel de progression de l'agriculture de subsistance et des petites exploitations vers des exploitations à plus forte valeur ajoutée dans l'agro-industrie.

B La petite exploitation agricole : caractéristiques

En Afrique, à l'exclusion de l'Afrique du Nord, 80 % des terres arables sont exploitées par des petits producteurs qui assurent 80 % de l'alimentation de la région. De même, en Afrique du Nord, la petite agriculture représente 80 % de la production vivrière⁵. Plus que les autres continents, l'Afrique voit une prépondérance de la petite exploitation fortement dépendante de la main-d'œuvre familiale⁶. Les populations les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire vivent souvent dans les campagnes et sont parties prenantes dans la production vivrière (comme petits producteurs ou comme ouvriers agricoles), mais ne peuvent acheter ce qu'elles produisent⁷. Les petits exploitants agricoles représentent 50 % de ceux qui, dans le monde, ont faim⁸. Les paysans sans terre représentent 20 % de plus, et les éleveurs, les pêcheurs et ceux qui exploitent les produits des forêts 10 % de plus encore⁹.

Les femmes, fortement représentées parmi les petits exploitants, sont aussi une proportion élevée des affamés de la planète. Les femmes en Afrique (à l'exclusion de l'Afrique du Nord) ont le taux moyen d'activité dans la main-d'œuvre agricole le plus élevé au monde, à près de 50 % de la main-d'œuvre agricole¹⁰; dans certaines parties de l'Afrique, ce taux dépasse nettement 50 %¹¹. Ces femmes travaillent surtout dans les petites exploitations ; cependant elles ne reçoivent qu'une faible part du revenu produit par rapport aux hommes dans le même sous-secteur. Selon le pays, l'écart de rémunération entre hommes et femmes en Afrique est estimé de 15 % à 60 %. Alors que les femmes participent à la production de cultures commerciales comme de cultures de subsistance, les recherches effectuées indiquent que ce sont surtout elles qui assurent la production vivrière consommée par les ménages dans plusieurs régions – jusqu'à 80 % dans certaines parties de l'Afrique. Or les femmes obtiennent souvent des rendements moins élevés. Cela s'explique en partie par le fait qu'elles n'ont pas accès aux ressources productives ou ne les contrôlent pas, notamment la terre¹². Même si elles possèdent leur parcelle, elles disposent de beaucoup moins de temps que les hommes en raison de responsabilités familiales. En outre, elles ont moins que les hommes accès au crédit et aux intrants agricoles et sont souvent complètement oubliées des services de vulgarisation agricole¹³.

L'absence d'infrastructures marchandes contribue à la vulnérabilité des petits exploitants agricoles, car beaucoup d'entre eux doivent vendre à bas prix et acheter au prix fort. Cela arrive quand les producteurs sont forcés de vendre leur production immédiatement après la

récolte faute de moyens d'enranger leur production, et cela se traduit par des excédents à écouler qui font baisser les prix et créent une faiblesse des rendements. Vient ensuite une période de rareté, car un nombre limité d'acheteurs contrôle la distribution sur les marchés et les producteurs doivent alors payer le prix fort, d'où des termes de l'échange particulièrement défavorables¹⁴.

Beaucoup de pays africains pourraient pourtant améliorer leur taux de couverture alimentaire, mais l'absence de développement agricole, actuellement, empêche ces pays de parvenir à l'autosuffisance. L'agriculture dans beaucoup de pays se trouve aux prises avec le préjugé favorable aux villes, dans les politiques de développement et dans les priorités des investissements au cours des années 70 et 80, et aux effets de l'ajustement structurel et de la libéralisation agricole des années 80 et 90¹⁵. Beaucoup de pays se trouvent aussi aux prises avec la dégradation écologique et les effets toujours plus marqués des changements climatiques. Les pays enclavés, ceux qui déchirés par des conflits, ou ceux fortement touchés par les effets des changements climatiques rencontrent les plus grandes difficultés pour améliorer leur productivité vivrière.

Dès 2003, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), qui a défini des objectifs ambitieux d'investissement et de croissance agricole, reconnaissait l'intérêt potentiel d'un modèle de développement entraîné par l'agriculture. Les États membres de l'Union africaine ont pris l'engagement d'investir au minimum 10 % de leurs ressources budgétaires dans l'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire et l'autonomisation des petits exploitants agricoles ; le G-8 a renouvelé les engagements des donateurs en faveur du PDDAA en 2009¹⁶. Et pourtant, les gouvernements africains ont réduit les dépenses consacrées à l'agriculture d'une moyenne de 4,5 % des dépenses totales en 2001 à 2,5 % en 2012¹⁷. Il y a eu depuis une certaine reprise¹⁸, et cela autorise un certain optimisme quant aux priorités que les décideurs entendent accorder à l'agriculture dans la ZLEC et les processus connexes.

Les populations urbaines pauvres comptent en outre 20 % des affamés dans le monde¹⁹. Ces citadins pauvres sont des consommateurs nets de nourriture et ne sont guère impliqués dans la production vivrière. À mesure que s'accélère l'urbanisation, on peut raisonnablement s'attendre que les citadins pauvres représentent une proportion grandissante des groupes vulnérables à l'insécurité alimentaire, et il est donc important de prêter attention à leurs besoins dans la conception des politiques relatives au commerce et à l'investissement. En même temps, la croissance des villes augmente la demande de vivres, et cette nouvelle demande peut créer des possibilités pour les producteurs ruraux qui peuvent améliorer leurs moyens

d'existence en entrant en relation avec les consommateurs urbains (en supposant que les chaînes de valeur soient bien présentes et que des liens de qualité entre les campagnes et les villes soient bien en place)²⁰. Ce sont là des considérations importantes pour les négociateurs de la ZLEC, s'ils réfléchissent au droit à l'alimentation. Toutefois, faute de place, le présent chapitre porte surtout sur le droit à l'alimentation des producteurs vivriers qui vivent dans les zones rurales.

C La ZLEC risque d'affecter l'agriculture

Les négociations sur la ZLEC se poursuivent et vont certainement déboucher sur des dispositions qui affecteront considérablement l'agriculture. Dans la présente section, on expose certaines des mesures qui seront vraisemblablement incluses. La ZLEC comportera une libéralisation des investissements qui pourrait avoir un impact important sur le droit à l'alimentation, mais le présent chapitre et le suivant portent surtout sur le commerce.

Élimination ou réduction des tarifs douaniers, des droits de douane et autres charges financières : cela sera sans doute un élément essentiel des réformes qui concernent l'agriculture dans la ZLEC. De façon générale et de longue date, les produits agricoles sont frappés de droits de douane plus élevés que les autres produits dans les pays développés comme dans les pays en développement²¹. Le commerce agricole intra-africain est généralement marqué par un degré de protection plus élevé que celui qui concerne les autres secteurs²². En même temps, les pays africains appliquent aux importations en provenance d'autres pays africains des droits ou des charges moins élevés que sur les articles importés d'autres régions du monde, à 12,4 % contre 19,8 %²³.

Élimination ou réduction des restrictions quantitatives : celles-ci frappent généralement les importations sous forme de quotas et les exportations sous forme d'interdictions, afin de maîtriser la quantité d'un produit vendu sur les marchés intérieurs. En limitant les importations, on limite aussi la concurrence sur les marchés intérieurs ; en limitant les exportations, on s'efforce de maintenir à un faible niveau les prix des produits agricoles essentiels vendus sur les marchés intérieurs.

Règles sur les barrières non tarifaires : celles-ci, qui comprennent tout un ensemble de mesures telles que les mesures sanitaires et phytosanitaires, les règles sur les marchés publics et les procédures douanières²⁴, constituent un obstacle appréciable au commerce intra-africain. L'accord de la ZLEC devrait comporter un engagement, par les États membres, à éliminer les barrières non tarifaires existantes et à s'abstenir d'en imposer de nouvelles. L'accord comprendra aussi un chapitre sur les obstacles techniques au commerce et sur les mesures

sanitaires et phytosanitaires, et les États membres seront sans doute tenus de coopérer à leur harmonisation et leur application.

La ZLEC comprendra des mesures destinées à remédier aux effets négatifs de la libéralisation du commerce. Ce sont notamment :

Des listes d'exclusions : un certain nombre de produits peuvent être exclus de la libéralisation. Ces listes remplissent diverses fonctions, par exemple la protection des populations en insécurité alimentaire et la protection des petites industries, ou la réduction de la baisse brutale des recettes douanières dans les pays qui sont fortement dépendants de ces recettes provenant du commerce intra-africain²⁵.

Des mesures commerciales correctrices et des mesures de sauvegarde : les mesures correctrices sont des moyens pour les gouvernements de s'opposer à ce que les importations lèsent de façon importante un secteur donné. Elles se classent en deux ensembles : mesures antidumping (mesures compensatoires) et mesures de sauvegarde. Les premières peuvent être appliquées quand un produit importé est vendu à perte. Les mesures de sauvegarde sont souvent appliquées au moyen de tarifs douaniers, de quotas ou d'interdictions d'importer. Leur effet est de protéger les produits intérieurs désignés comme importants pour la sécurité alimentaire du pays et qui sont vulnérables à la concurrence qui s'exerce sur les marchés mondiaux. L'objectif des mesures de sauvegarde est d'apporter des corrections temporaires tout en facilitant l'ajustement du secteur affecté par la montée des importations.

Il est très rare que les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) aient recours à l'application de mesures correctrices car celles-ci sont techniquement coûteuses. La ZLEC peut donc présenter un intérêt en incorporant des flexibilités dans les mesures correctrices, pour aider les PMA à les appliquer, ou bien en aidant ces pays à mettre au point le régime nécessaire de mesures correctrices.

La facilitation du commerce : la ZLEC, tout comme le BIAT, devrait mettre en avant la facilitation du commerce. Celle-ci vise à harmoniser et à simplifier la documentation et les formalités douanières pour accélérer le passage des marchandises à travers les frontières. Cela aide à réduire les coûts de transaction et à trouver des solutions communes africaines aux problèmes commerciaux.²⁶

En 2012, le délai moyen à l'exportation et à l'importation en Afrique était le plus élevé de toutes les régions du monde : 31,5 jours et 37,1 jours, respectivement²⁷.

D Impacts possibles de la libéralisation sur les producteurs vivriers ruraux

Après avoir rappelé les principaux éléments de la notion de droits de l'homme qui étaye l'analyse, le présent chapitre examine certains des aspects principaux de la libéralisation des échanges et leurs effets sur le droit à l'alimentation. On y présente les principaux domaines où il y a des risques dans la perspective des droits de l'homme, de même que les effets positifs que pourrait avoir la ZLEC.

Analyse

On examine dans le présent chapitre les impacts négatifs et positifs possibles de la ZLEC sur le droit à l'alimentation, et notamment sur la disponibilité, l'accessibilité et le caractère adéquat de l'alimentation, en gardant à l'esprit les obligations générales en matière de droits de l'homme qui sont d'interdire la discrimination, de prendre les mesures nécessaires, de suivre et d'organiser l'accès à des mesures correctrices, comme on l'a vu au chapitre IV. Les impacts du commerce international sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence sont souvent mesurés au niveau des agrégats, et pourtant on sait que les effets du commerce sur le droit à l'alimentation ne sont pas répartis équitablement. Les impacts ne sont pas mesurés à l'échelle de toute la population du pays mais plutôt en fonction des effets sur les groupes les plus vulnérables et ceux qui vivent dans l'insécurité alimentaire : les petits producteurs vivriers des zones rurales, en particulier les femmes.²⁸

Considérations générales sur la libéralisation du commerce et le droit à l'alimentation

Le potentiel qu'offre la ZLEC d'appuyer des politiques agricoles favorables au droit à l'alimentation, en particulier pour les femmes, est complexe et multiple. Dire que la libéralisation des échanges présente des risques et des perspectives intéressantes pour les droits de l'homme peut paraître banal, mais il est certain que les impacts, les opinions et l'expérience de la libéralisation du commerce et du droit à l'alimentation sont très étendus²⁹. Cependant, les avis divergent quant à la contribution de la libéralisation de l'agriculture et du commerce agricole à la réalisation du droit à l'alimentation.

Pour élargir brièvement la présente analyse, on se rappellera que si certains considèrent la libéralisation agricole comme une condition essentielle du développement économique agricole d'un pays³⁰, d'autres auteurs estiment au contraire qu'il n'y a guère d'arguments historiques venant soutenir l'idée que la libéralisation du commerce agricole engendre bien un développement inclusif.³¹

Alors qu'il y a de solides arguments pour une diversification économique et la réduction de l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale – la « transformation structurelle » envisagée dans l' Agenda 2063 de l'Union africaine – la réalisation de cette transition présente de nombreuses difficultés. Dans une perspective des droits de l'homme, comme dans d'autres perspectives, l'agriculture joue un rôle trop important dans l'économie de la plupart des pays africains et dans les moyens d'existence des Africains pour que l'on coure le risque que le commerce international évince la production nationale en l'absence de mesures d'accompagnement adéquates. La transition doit donc être menée délibérément, plutôt qu'en réaction à une perturbation non délibérée de la production agricole et des moyens d'existence. L'économie mondiale en pleine mutation (notamment en raison de facteurs tels que l'automatisation accrue) et la nécessité de tenir compte des changements climatiques augmentent encore l'importance d'une planification délibérée de la transition nécessaire, tenant compte de l'ensemble des aspects de la transformation structurelle, et notamment la nécessité de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme.

Une méta-analyse récente des travaux de recherche sur la relation entre la libéralisation agricole et la sécurité alimentaire démontre que cette relation n'est pas concluante. Il y a à peu près autant de travaux qui montrent que la libéralisation est liée à une amélioration de la sécurité alimentaire que de travaux qui montrent qu'elle a un effet contraire sur la sécurité alimentaire, et d'autres travaux encore qui montrent des résultats mitigés. Là où l'analyse a pu montrer l'existence d'un lien entre la libéralisation agricole et l'amélioration de la sécurité alimentaire, il est difficile de déterminer si l'amélioration est le résultat de cette libéralisation ou d'autres politiques suivies³².

Cela donne à penser que le commerce international n'est pas la meilleure solution pour assurer le droit à l'alimentation. La FAO tient une argumentation plus nuancée, à savoir que le commerce en soi n'est pas une « solution » du problème de l'insécurité alimentaire, mais qu'il n'est pas non plus nécessairement une menace : « le commerce .. pose des défis et comporte des risques qu'il faut considérer dans le choix des politiques. C'est donc avec prudence qu'il faudra accueillir des affirmations générales, peu nuancées, sur l'effet défavorable ou favorable du commerce sur la sécurité alimentaire, et il faut examiner de près les diverses variables et les liens entre ces diverses affirmations »³³.

Depuis la crise des prix alimentaires de 2007-2008, le débat sur les rapports entre le commerce international et l'agriculture est devenu plus nuancé. On accepte moins généralement que la libéralisation des échanges soit nécessairement bénéfique. On approuve le com-

merce des produits agricoles quand celui-ci est fait correctement ; en d'autres termes, quand la portée, le rythme et l'échelonnement des mesures de libéralisation des échanges et les mesures complémentaires nécessaires sont bien réfléchis, en fonction des caractéristiques du pays et sans que l'on cherche à réaliser une libéralisation intégrale et instantanée du commerce³⁴. Mais c'est à bon droit qu'on peut se demander si, mal conçue, la libéralisation des échanges ne risque pas de compromettre la sécurité alimentaire.

Il s'ensuit que presque toute disposition ou mesure de la ZLEC affectant l'agriculture peut avoir des conséquences positives ou négatives sur le droit à l'alimentation selon la façon dont elle a été conçue et appliquée et selon les mesures qui l'accompagnent. Dans le présent chapitre et le suivant, on consacre une section aux possibilités qui s'offrent et une autre aux risques qui peuvent se présenter du fait de la libéralisation des échanges. Parfois, cependant, une possibilité peut aussi être accompagnée d'un risque inhérent et, dans ce cas, ce risque est exposé dans la section sur les possibilités ouvertes. Les contradictions apparentes découlent des différences de points de vue et des différences dans les circonstances qui entourent la prise d'une mesure donnée.

Considérations générales sur les prix

Les groupes vulnérables ont des intérêts qui entrent en concurrence. Il est donc extrêmement difficile de trouver un niveau « juste » des prix agricoles dans la perspective du droit à l'alimentation. En effet, les disparités sont dues au fait que les consommateurs vivriers nets pauvres veulent des prix qui soient bas tandis que les producteurs recherchent des prix aussi élevés que possible³⁵. Des prix alimentaires élevés peuvent être un indicateur d'une situation où des aliments seraient trop chers pour les nombreux ménages pauvres existant en Afrique. Mais des prix alimentaires faibles peuvent aussi signifier que les producteurs et les travailleurs agricoles ne sont pas en mesure de gagner assez pour pouvoir acheter eux-mêmes des denrées alimentaires suffisantes et n'ont peut-être pas d'incitations à investir ou à produire plus.

Des prix plus bas pour les producteurs pourraient cependant constituer des incitations à une modification de la structure de la production vers des activités plus efficaces ou plus productives, ce qui animerait la transformation structurelle des économies africaines. Cependant, beaucoup de petits agriculteurs ne disposent pas des compétences et du capital nécessaires pour opérer ce genre de changement – ce qui montre assez combien une aide pour la période d'ajustement est nécessaire.

Réfléchir uniquement aux prix des denrées alimentaires présentera l'inconvénient de léser ou bien les producteurs ou bien les consommateurs ; toute réforme qui conduit à un change-

ment des prix alimentaires doit donc prendre en compte la situation des populations vulnérables et doit être accompagnée de mesures destinées à aider les groupes qui risquent, après ces changements, de tomber dans la pauvreté ou dans l'insécurité alimentaire. Pour s'assurer que les politiques agricoles contribuent bien à la réalisation du droit à l'alimentation, le plus dur sera d'offrir des moyens d'existence durables aux producteurs tout en veillant à ce que les denrées alimentaires ne soient pas trop coûteuses pour les autres consommateurs pauvres.

Impacts négatifs possibles

Facteurs affectant la disponibilité des denrées alimentaires – la capacité de production intérieure

L'un des moyens importants d'assurer la sécurité alimentaire consiste à transporter des aliments des régions à excédent vivrier vers des régions à déficit vivrier. Mais il importe de noter que de nombreuses régions et de nombreux pays qui souffrent de déficit vivrier ont pourtant la capacité de produire une proportion plus grande de la nourriture qu'ils consomment et, ce faisant, pourraient améliorer les moyens d'existence des populations rurales. La libéralisation du commerce agricole s'est souvent révélée, dans le passé, comme contraire à l'augmentation des capacités productives intérieures : elle a eu généralement pour effet d'augmenter les exportations de cultures commerciales tout en augmentant les importations de vivres, importations qui évincent la production intérieure.

La politique agricole de la CEDEAO vise la sécurité alimentaire en faisant pencher la balance des exportations de cultures commerciales traditionnelles au profit de cultures vivrières dont la production est consommée dans la région. Cependant, l'aide des gouvernements au secteur agricole est souvent orientée vers des cultures commerciales, qui dégagent d'importantes recettes qui peuvent facilement être captées, comme rente, par les élites commerciales et politiques, en particulier quand des entreprises étatiques sont chargées de la commercialisation et des exportations.

Source: Bossuyt, Jean. 2016. Political economy of regional integration in Africa. Rapport de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDFPM-2016-Political-Economy-Regional-Integration-Africa-ECOWAS-Report.pdf> (consulté le 4 avril 2017)

L'obtention et l'accessibilité des denrées alimentaires dans les pays fortement dépendants des importations peuvent être notablement affectées par la production extérieure, par les investissements et par les décisions de consommation. Des facteurs tels que les changements climatiques, les conflits, les contrôles imposés soudainement sur les exportations peuvent tous contribuer à une perturbation de la production et des échanges susceptible de battre en brèche la sécurité alimentaire des pays dépendants des importations vivrières³⁶. Si le com-

merce se traduit par une diminution du nombre de fournisseurs de produits agricoles du fait d'une plus grande concentration sur le marché, cela peut aussi accroître la vulnérabilité aux importations³⁷; réciproquement, la libéralisation peut créer des options nouvelles d'importations, diversifiant ainsi les sources d'importations et réduisant le risque entraîné par les chocs intervenant soudainement dans un autre pays.

En pratique, on observe souvent que des petits pays dont le secteur agricole est moins développé ou dont l'infrastructure est plus fragile ont beaucoup de mal à faire concurrence aux pays plus grands. La médiocre performance de l'agriculture des pays de petite taille et leur faible capacité de production sont généralement le résultat de cette situation, alors que les grands pays deviennent dominants dans la région, comme on l'a observé dans le cas de l'Afrique australe³⁸.

Le droit à l'alimentation des petits producteurs agricoles pourra être le mieux exercé quand les importations vivrières compléteront une vigoureuse production agricole intérieure. Cela aide à assurer une offre stable et diversifiée de denrées alimentaires sur les marchés et une vigoureuse activité de l'agriculture intérieure, produisant de meilleurs moyens d'existence. En améliorant les liaisons entre les zones urbaines et les zones rurales, la production vivrière intérieure peut aussi améliorer l'approvisionnement des villes. Si les capacités de production intérieures sont négligées au profit des importations, comme on en a vu parfois l'indice dans certains pays d'Afrique australe, cela risque d'accroître la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire, en particulier dans les populations rurales qui sont déjà vulnérables. Cela souligne combien il importe que les négociateurs veillent à ce que les mesures de libéralisation du commerce soient accompagnées d'une action visant la production intérieure, les capacités de stockage et de traitement des denrées alimentaires, ainsi que le développement de l'infrastructure dans l'ensemble du continent.

Les données montrent que les importations peuvent dissuader de s'attaquer aux causes des limitations du développement agricole et de l'insécurité alimentaire, et qu'elles peuvent même se substituer à la production intérieure. Le Mozambique, par exemple, est un pays à déficit vivrier et à faible revenu qui pourrait pourtant couvrir ses besoins alimentaires par sa propre production, mais qui a du mal à poursuivre son développement agricole³⁹.

L'agriculture représente un quart du PIB. C'est le gagne-pain de la plupart des Mozambicains, dont 86 % vivent surtout de l'agriculture. Cependant, le secteur est dominé par la petite exploitation de subsistance, faiblement productive, qui a bien besoin d'un apport de technologie et d'investissement. Le pays continue à importer une proportion importante de

son alimentation, surtout du riz destiné aux villes. Les exportations agricoles ont cependant régulièrement augmenté, encouragées par un régime commercial libéralisé. Les cultures commerciales, comme la canne à sucre, le tabac, le coton et la noix de cajou, représentent une faible proportion de la superficie totale cultivée mais la majorité des exportations agricoles⁴⁰.

En 2007-2008, la crise alimentaire mondiale a montré combien les importateurs nets d'aliments étaient vulnérables sur les marchés internationaux. Elle a montré comment les pays importateurs d'aliments étaient à la merci des incertitudes d'intérêts concurrents sur les marchés internationaux⁴¹, et comment les variations brutales de prix compromettaient, pour des centaines de millions de pauvres dans le monde, la disponibilité de la nourriture nécessaire et la possibilité de se la procurer⁴². La ZLEC pourrait atténuer cette vulnérabilité si elle a pour effet de réduire la dépendance des pays africains à l'égard des marchés mondiaux pour leurs importations. Mais si au contraire elle se traduit par une concentration de la production dans certains pays africains seulement et une dépendance des autres à l'égard des importations, alors elle créerait une nouvelle vulnérabilité dans le continent.

En 2016, aux prises avec une grave sécheresse qui a réduit la production, beaucoup de pays de l'Afrique australe étaient dépendants de leurs importations, et la Zambie a temporairement imposé une interdiction des exportations de maïs, craignant de ne pouvoir nourrir sa propre population. Les sécheresses qui ont réduit la production agricole de la région pendant près de cinq ans ont également amené l'Afrique du Sud à augmenter ses importations pour satisfaire la demande alimentaire. De ce fait, les exportations de maïs de l'Afrique du Sud ont diminué de 60 % en juin 2014 par rapport à l'année précédente⁴³ et ce pays projetait en 2016 d'être un importateur net d'aliments, en provenance surtout du Mexique⁴⁴.

L'expérience de certains pays d'Afrique s'agissant de la libéralisation et de l'accès à l'alimentation

Dans la SADC, 31 % des importations agricoles viennent d'autres pays de la région⁴⁵. En Afrique australe, en effet, le commerce des produits agricoles est plus intense que dans le reste de l'Afrique, de sorte que si l'on veut mieux comprendre les impacts possibles de l'augmentation du commerce agricole dans l'ensemble de la ZLEC, on peut examiner l'expérience de la SADC et de l'Union douanière de l'Afrique australe.

Les pays de l'Afrique australe appliquent diverses méthodes pour protéger et soutenir leur agriculture, selon leurs moyens de financer cette aide. Le Botswana apporte une aide

financière à l'agriculture, mais le Lesotho, le Swaziland et la Namibie sont beaucoup moins en mesure de le faire⁴⁶. Pour protéger les produits sensibles, le Swaziland et le Botswana utilisent des quotas d'importation, par exemple sur les produits laitiers et la volaille ; d'autres membres de la SADC utilisent au contraire des mesures de protection telles l'augmentation du droit de douane sur les produits alimentaires de base, la fixation de prix minimums, des licences d'exportation, des crêtes tarifaires, l'interdiction d'importer ou des licences d'importation⁴⁷. Par contraste, faute d'appliquer au commerce agricole des mesures de protection telles que des droits de douane élevés, les pays de la CEDEAO et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine n'ont pas pu bien remédier à l'insécurité alimentaire, ce qui donne à penser qu'une libéralisation complète risque de compromettre l'exercice du droit à l'alimentation⁴⁸.

Malgré un commerce agricole relativement intense en Afrique australe, dans beaucoup de pays de cette région l'insécurité alimentaire demeure grave et chronique. Au Malawi, plus de 90 % de la population rurale est constituée de petits agriculteurs. L'agriculture représente environ 30 % du PIB, la moitié des recettes d'exportation, et elle emploie environ 80 % de la population⁴⁹. Pourtant, en 2012-2013, on s'attendait que plus de 1,6 million d'habitants des zones rurales soient dans un état d'insécurité alimentaire⁵⁰. En 2016, quand la région a été frappée par l'une des sécheresses les plus graves depuis des décennies, c'est au total ⁵⁰ millions d'habitants de la région qui ont souffert d'insécurité alimentaire, les pays ayant du mal à obtenir du maïs pour se nourrir⁵¹. Au Malawi, les ménages ruraux dirigés par une femme ont été particulièrement touchés ces dernières années, peut-être en raison de la libéralisation. Les femmes ont dû plus souvent se livrer à des « petits boulots » (ganyu), ce qui a réduit le temps dont elles disposaient pour produire leurs propres aliments⁵².

Le programme de subvention des intrants agricoles du Malawi a donné de nombreux bons résultats, mais n'a pas entièrement réussi à cibler les jeunes femmes, les paysans sans terre et les petits cultivateurs⁵³. L'insécurité alimentaire persiste en Zambie en raison de la grande variabilité de la production vivrière et de l'insuffisance du développement et des infrastructures agricoles. En raison de leurs capacités limitées, les agriculteurs de subsistance ont du mal à survivre même en période d'excédents. La pauvreté, qui interdit d'acheter des aliments, est un autre problème grave⁵⁴. Dans les pays comme le Malawi et la Zambie, c'est grâce à l'aide à l'achat de semences et d'intrants que certains développements agricoles ont eu lieu chez les petits producteurs.⁵⁵

Inégalité et discrimination exacerbées

Les plus vulnérables risquent de ne pas recueillir les avantages de la ZLEC si ceux-ci ne sont pas accompagnés du développement agricole et institutionnel indispensable pour as-

surer que les petits producteurs peuvent participer aux marchés et sont compétitifs. Cela est particulièrement vrai des agriculteurs des pays sans littoral, handicapés par l'exiguïté de leurs marchés, souvent composés de leurs voisins plus pauvres⁵⁶. Sans ces capacités, les avantages de la ZLEC risqueraient d'être répartis de façon inégale, et certains pays et groupes de producteurs capteraient les avantages obtenus tandis que d'autres seraient désavantagés par leurs possibilités limitées d'être compétitifs.

Le souci des droits de l'homme nous oblige à examiner les questions de répartition entre pays et dans les pays. Dans les pays, on sait déjà que les impacts de la libéralisation du commerce sur le droit à l'alimentation sont mal répartis. Les modèles tendent à agréger les résultats, ce qui ne permet pas de mesurer la répartition des avantages et des pertes ; s'agissant du commerce agricole, ces modèles passent souvent à côté des impacts négatifs qui frappent les petits cultivateurs⁵⁷. Le commerce agricole a entraîné une répartition inégale des avantages parmi les pauvres et a montré au contraire une tendance à profiter surtout aux grands exploitants, les petits cultivateurs étant souvent des perdants nets⁵⁸ – ce qui aggrave encore les inégalités existantes et la discrimination dans la société. Les mesures prévues par la ZLEC, qui entraîneront une diminution des revenus des couches les plus pauvres de la population même si les revenus moyens de l'ensemble de la population augmentent, seraient incompatibles avec les obligations découlant des droits de l'homme de réaliser progressivement ceux-ci et d'assurer la non-discrimination.

Les pays où l'égalité des sexes est mieux réalisée sont aussi ceux où la croissance économique est la plus rapide et où les taux de pauvreté sont les plus faibles.

BAD, 2013.

On pense souvent que les politiques et accords commerciaux sont neutres du point de vue de la classe, de la race et du genre, mais en fait ils tendent à être à l'opposé s'agissant de cette importante question. Le genre est pourtant un facteur important dans la relation complexe entre commerce, croissance et développement. La libéralisation des échanges risque de léser disproportionnellement les femmes, dont le rôle est prépondérant dans la production agricole et qui bien souvent garantissent la sécurité alimentaire des ménages. Si les changements amenés par la ZLEC laissent les femmes dans une situation pire qu'avant, l'accord ne serait pas compatible avec les obligations en matière de droits de l'homme d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes. Il est donc indispensable de s'assurer que la libéralisation du commerce ne compromet pas les droits des femmes et contribue au contraire à la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes. Avant tout, il faut pour cela reconnaître expressément

la contribution des femmes à l'économie, aussi bien par leur rôle dans la production que par le travail non rémunéré de la procréation.

Cependant, les politiques d'harmonisation qui tendent à améliorer l'efficacité de la circulation des marchandises à travers les frontières ne sont utiles que pour les producteurs qui peuvent atteindre les frontières et qui ont la capacité de répondre aux normes existantes. Les petits producteurs pauvres, ayant peu de ressources pour réaliser des investissements dans leur exploitation, ont souvent du mal à observer les normes introduites par l'harmonisation ; les mesures sanitaires et phytosanitaires favorisent souvent les gros exploitants et, de plus, elles ont tendance à désavantager les petits pays à faible revenu⁵⁹.

Comme l'observent les publications récentes de la CEA⁶⁰, les groupes sociaux puissants tendent à avoir une plus grande influence sur l'élaboration des politiques que les groupes désavantagés et marginalisés. Les impacts sur ceux-ci – qui sont précisément souvent ceux qui ont le plus besoin de protection – et leurs intérêts peuvent facilement être complètement oubliés par les négociateurs. Les petits exploitants agricoles, par exemple, se trouvent souvent dans des zones éloignées du lieu où sont prises les décisions et ont du mal à se faire entendre, faute de temps, de ressources ou d'un niveau d'instruction suffisant.

De plus, si la création de la ZLEC entraîne une diminution des recettes douanières, les gouvernements risquent d'être forcés de réduire les investissements publics dans des secteurs essentiels comme l'agriculture, l'infrastructure ou l'éducation, particulièrement importants pour la population rurale africaine.⁶¹

Effets positifs potentiels de la ZLEC

La réduction des droits de douane signifie une réduction des prix des denrées alimentaires

Réduire ou éliminer les droits de douane et les restrictions quantitatives telles que les quotas peut entraîner la diminution du prix des denrées alimentaires, facilitant ainsi l'accès à la nourriture et donc le respect du droit à l'alimentation. Les droits de douane sont une importante source de recettes publiques comme on l'a vu au chapitre I, mais ils ont aussi pour effet d'augmenter le prix des denrées alimentaires sur les marchés intérieurs, affectant ainsi le coût de la nourriture pour ceux qui ne peuvent produire assez d'aliments pour se nourrir. Les droits de douane peuvent également paralyser la concurrence sur les marchés intérieurs ; ils peuvent encourager l'inefficacité dans la production et la vente, avoir un effet négatif sur les moyens d'existence ainsi que sur le développement agricole à long terme.

Amélioration de la productivité

Une saine concurrence peut également inciter les producteurs et les investisseurs à s'intéresser à l'agriculture, en créant de nouveaux emplois tout en diminuant les prix alimentaires et en augmentant la production. Il est important d'augmenter la production pour de multiples raisons. D'abord, la population de l'Afrique devrait augmenter de 42 millions par an environ, pour atteindre en 2050 un total de 2,4 milliards⁶². L'Afrique a pourtant les terres arables nécessaires et une main-d'œuvre suffisante pour produire sa propre alimentation, et la production vivrière en Afrique a effectivement augmenté. Pourtant, la productivité augmente plus lentement que la population. De nombreux observateurs en viennent à penser que la productivité en Afrique est en retard par rapport aux niveaux mondiaux en raison de facteurs tels que la faiblesse du développement économique, la pauvreté persistante et la médiocrité des infrastructures.⁶³

Un moyen de contrecarrer les pénuries intrarégionales de nourriture

Alors que l'Afrique contient 52 % des terres arables non cultivées qui restent encore dans le monde⁶⁴, ces terres se trouvent concentrées dans huit pays seulement. Un certain nombre des autres pays ont une forte population rurale regroupée dans des zones remarquablement restreintes⁶⁵. Ainsi, la facilitation et l'intensification du commerce agricole grâce à la ZLEC profiteraient aux pays qui n'ont pas la capacité de produire assez de vivres pour nourrir leur population. La ZLEC pourrait également profiter à ceux qui sont exposés à une grande instabilité de la production agricole du fait du climat, de conflits ou d'autres raisons, en assurant le transport d'aliments de pays excédentaires vers les pays à déficit vivrier.

Le commerce des produits indispensables à la sécurité alimentaire peut aider à amortir l'impact des variations brutales de l'offre de produits agricoles que l'instabilité des précipitations induites par les changements climatiques risquerait d'aggraver.⁶⁶

Le commerce continental de denrées de première nécessité peut expressément réduire la dépendance à l'égard des marchés mondiaux, très sensibles à l'instabilité extrême des cours comme on l'a vu durant la crise alimentaire de 2007-2008⁶⁷.

Si une vaste zone africaine de libre-échange peut jouer un rôle dans la satisfaction des besoins alimentaires quand l'offre intérieure est insuffisante, il faut pour cela que des excédents existent effectivement et qu'on puisse les stocker et les transporter au mieux. Ces problèmes d'infrastructures demeurent épineux dans beaucoup de pays de l'Afrique. Les pays sans littoral en particulier n'ont pas toujours des moyens de transport adéquats, par exemple.

La ZLEC et le Plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain (BIAT) peuvent faciliter une solution à ces problèmes. Ces instruments offriront la possibilité de concevoir des mesures à l'échelle du continent pour encourager le développement de l'infrastructure et réaliser des investissements dans des services de vulgarisation agricole, dans l'irrigation, pour faciliter les prêts concessionnels, le transfert de technologie, le soutien au droit de propriété, en particulier au profit des femmes. Ce faisant, ces instruments permettraient d'améliorer la productivité et d'augmenter le commerce. À son tour, cela aurait des effets positifs sur le droit à l'alimentation et sur les autres indicateurs des droits de l'homme tels que la réduction de la pauvreté et l'égalité des sexes. Les politiques de développement de ce type peuvent redéfinir l'économie rurale et le secteur agricole, afin de soutenir la production – y compris celle de matières premières industrielles – en tant que clé de l'essor de l'industrie manufacturière et donc de la transformation structurelle des économies africaines.⁶⁸

Contribuer à la transformation économique

Le potentiel d'intensification du commerce des produits agricoles qu'offre la ZLEC comporte aussi la possibilité d'améliorer la réalisation du droit à l'alimentation. Cela pourrait passer par les contributions potentielles de la ZLEC au développement économique de l'Afrique, en donnant la priorité à l'accès aux marchés pour les Africains qui produisent, transforment et échangent des denrées alimentaires, comme on le verra au chapitre suivant⁶⁹. Cela peut améliorer leurs moyens d'existence tout en réduisant la lourde facture des importations vivrières de l'Afrique et créer des revenus qui pourront être affectés à la réalisation des droits de l'homme de ceux que la libéralisation du commerce pourrait léser.

En 2015, les pays africains ont consacré environ 63 milliards de dollars à des importations vivrières. Une très faible part de ce montant correspond à un commerce intra-africain. Si les tendances actuelles se poursuivent, la Banque africaine de développement estime que la facture d'importation des denrées alimentaires de l'Afrique atteindra 110 milliards de dollars en 2025⁷⁰. En même temps, c'est dans le continent africain que l'on trouve 52 % des terres arables encore disponibles pour nourrir les hommes⁷¹. Ces terres devraient être utilisées pour développer la production agricole en faveur du consommateur africain et des consommateurs africains.

L'intensification du commerce agricole intra-africain grâce à la ZLEC est considérée comme faisant partie intégrante de la transformation structurelle du continent et de la transition à une économie plus diversifiée et plus industrialisée. Les nouveaux marchés qui s'offrent à ceux qui, en Afrique, produisent, transforment et échangent les denrées alimentaires peuvent rendre le développement économique plus robuste dans d'autres secteurs étant

donné que certains considèrent le développement rural et agricole comme un précurseur nécessaire d'un développement économique plus général⁷².

De plus, la libéralisation du commerce agricole en Afrique peut contribuer au développement agricole, indispensable pour rendre la production africaine compétitive sur le marché mondial.

E Recommandations

Les facteurs qui viennent d'être exposés montrent qu'il faut procéder avec prudence et examiner avec soin les effets négatifs et positifs possibles d'une libéralisation du commerce agricole. L'objectif des présentes recommandations est d'attirer l'attention des négociateurs sur des points qui méritent un examen attentif pour s'assurer que la ZLEC encourage, protège et garantit l'exercice du droit à l'alimentation de tous ceux qui, pour vivre, dépendent de l'agriculture.

Tenir compte du droit à l'alimentation dans la négociation des lignes tarifaires et des listes d'exclusions

Idéalement, les négociateurs devraient rechercher les nécessaires réductions et augmentations des lignes tarifaires des produits agricoles en fonction de l'importance relative de chacun de ces produits dans le droit à l'alimentation et en pensant en particulier à leur importance pour les femmes. Il faudra pour cela déterminer quels sont les produits qui doivent être protégés à court et à moyen terme et ceux qui pourront au contraire profiter de l'ouverture des marchés de façon que les négociations soient soigneusement ciblées. La ZLEC permettra aux États membres de définir des listes de produits pouvant être exclus de l'exercice de libéralisation. Ces listes pourront être utilisées pour répondre aux objectifs de sécurité alimentaire et de développement agricole.

Les négociateurs peuvent profiter de l'expérience acquise par beaucoup d'États membres de l'Union africaine qui, faisant partie du G33 à l'OMC, ont soumis une proposition de l'OMC relative aux produits spéciaux qui peuvent être l'objet d'une dérogation aux engagements de libéralisation. Il faut également utiliser, pour déterminer les lignes tarifaires et les listes d'exclusions pertinentes, la liste des produits agricoles stratégiques que les pays africains ont été invités à promouvoir et à protéger lors du Sommet sur la sécurité alimentaire tenu à Abuja en 2006. Ces produits ont été retenus en raison de leur importance pour le panier alimentaire africain, des dépenses de devises étrangères nécessaires pour leur importation et aussi du potentiel de production non exploité dans le continent africain⁷³. Ces produits sont notamment le riz, les légumineuses, le maïs, le coton, l'huile de palme, la viande bovine, les produits laitiers, la volaille et les produits de la pêche au niveau continental, et, au niveau

sous-régional, le manioc, le sorgho et le millet⁷⁴. Les lignes tarifaires de chaque pays doivent bien entendu être adaptées pour inclure les produits agricoles désignés comme importants au niveau national, et ces lignes doivent être déterminées à l'issue de consultations largement ouvertes et transparentes, comme le recommande le chapitre VIII ci-après. Les États peuvent également demander des conseils à la CEA, à la FAO et à d'autres organismes spécialisés sur la meilleure façon d'établir les listes d'exclusions qui leur conviennent, ou de négocier chaque ligne tarifaire dans un souci de sécurité alimentaire⁷⁵.

Cet examen attentif des lignes tarifaires, qui contraste avec les propositions très générales entendues sur la libéralisation agricole, est nécessaire pour faire en sorte que la portée, le rythme et le calendrier de la libéralisation soient bien conçus et permettent de déterminer quelles sont les catégories de producteurs et de consommateurs qui profiteront d'une ouverture plus grande des marchés et où, au contraire, l'ouverture des marchés risque de compromettre l'exercice du droit à l'alimentation.

Mesures commerciales correctrices et mesures de sauvegarde

Recenser les produits sensibles en raison de leur importance pour l'exercice du droit à l'alimentation et permettre l'application de protections spéciales quand les circonstances l'exigent sont essentiels pour assurer l'exercice du droit à l'alimentation. Les dispositions de la ZLEC sur les mesures commerciales correctrices et les mesures de sauvegarde doivent expressément reconnaître le droit d'un pays d'appliquer des mesures quand cela est nécessaire pour protéger sa sécurité alimentaire, et empêcher que les producteurs intérieurs soient lésés. Les négociateurs doivent s'assurer que la ZLEC comprend bien des directives pour la définition d'une politique en matière de mesures correctrices commerciales ainsi que des mesures de création des capacités correspondantes en faveur des pays moins expérimentés dans ce domaine, en particulier les PMA.

Préserver et développer la production intérieure

Les gouvernements doivent garder une marge de manœuvre pour promouvoir leur développement agricole de façon à encourager et à protéger la petite production agricole, ainsi qu'à préserver et à renforcer la capacité nationale de production alimentaire. Certains produits agricoles ou certaines zones géographiques peuvent appeler des mesures de protection à long terme jusqu'à ce que la production soit assez compétitive et que le développement agricole soit assez avancé. Les négociateurs pourront donc inclure cette considération dans les dispositions de la ZLEC portant sur les politiques complémentaires visant expressément la production vivrière destinée à la consommation intérieure. Cela est possible dans le cadre du BIAT et du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA).

Dans les pays comme le Malawi et la Zambie, c'est à la fourniture d'une aide pour l'achat de semences et d'intrants agricoles que l'on attribue les quelques progrès observés dans le développement agricole parmi les petits producteurs⁷⁶. Les négociateurs de la ZLEC doivent faire en sorte que ce type d'aide puisse continuer afin d'accroître la productivité agricole et améliorer l'exercice du droit à l'alimentation.

Préserver une marge de manœuvre

La ZLEC doit laisser aux gouvernements une marge de manœuvre suffisante pour qu'ils investissent dans la recherche-développement, les services de vulgarisation et les infrastructures (en particulier les installations de stockage, les moyens de transport et les facilités de transformation des produits agricoles) adaptées aux besoins des femmes et des groupes vulnérables, de façon à encourager la production vivrière et assurer la défense des droits de ceux qui vivent de l'agriculture et pour lesquels une transition à d'autres secteurs économiques serait difficile. Il faut peut-être pour cela prévoir d'utiliser les recettes publiques provenant des droits de douane sur les produits agricoles pour soutenir le développement agricole durable, en visant les agriculteurs vulnérables recensés plus haut de façon qu'ils aient facilement accès aux marchés et soient plus compétitifs, et en visant aussi des programmes de soutien aux agriculteurs qui souhaitent quitter l'agriculture, vers d'autres secteurs, ainsi que d'autres programmes portant sur la sécurité alimentaire et l'aide alimentaire.

Collecter des données sur les besoins des groupes les plus vulnérables

Les pays n'ont pas toujours, dans le passé, réfléchi assez à leur situation nationale propre au moment de définir leur politique commerciale, alors qu'un tel exercice de réflexion peut donner des politiques plus adaptées et plus robustes. Les pays africains ont, dans le cadre des négociations de la ZLEC, la possibilité d'examiner expressément les effets potentiels désagrégés de la libéralisation du commerce et d'intégrer ces effets dans le régime du commerce agricole. Cela devrait conduire à un meilleur développement social et économique, durable et inclusif.

Une collecte adéquate des données est indispensable pour examiner l'exercice par les groupes vulnérables de leur droit à l'alimentation et, à partir de cela, déterminer les meilleures politiques commerciales à intégrer dans les engagements prévus par la ZLEC. Il faut spécialement penser à collecter des informations au sujet de la participation des femmes à l'agriculture car une proportion de cette contribution est sans doute un travail non rémunéré et, donc, mal prise en compte dans les agrégats du pays.

Prévoir des activités de création de capacités

Certains producteurs agricoles profiteront de la formation et des autres formes d'aide pour améliorer leur productivité et s'assurer qu'ils ne sont pas des perdants dans la transformation structurelle que pourrait engendrer la ZLEC. Une création de capacités sera nécessaire : les dirigeants doivent examiner quelles compétences prioritaires seront nécessaires et comment en munir les personnes concernées. Les négociateurs doivent aussi s'assurer de la création de fonds d'ajustement et de fonds compensatoires à cette fin, comme on le verra au chapitre IX.

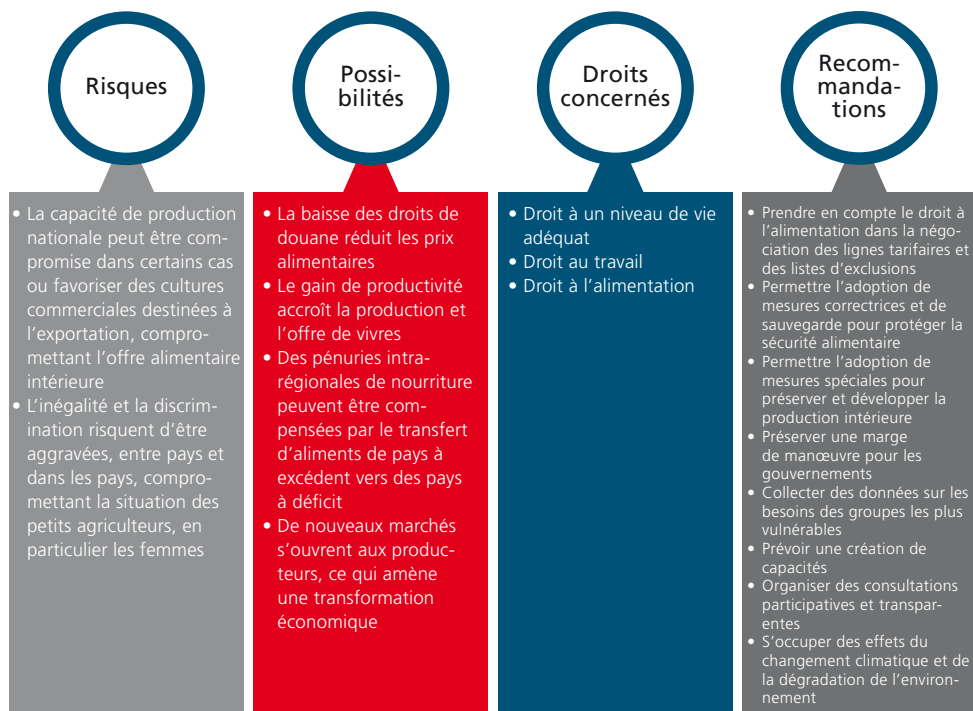
Organiser des consultations, favoriser la participation et la transparence

L'importance des consultations réunissant de nombreux acteurs, avant les négociations, découle de la nécessité d'élaborer un ensemble de politiques du commerce agricole et des investissements qui soient adaptées à la situation de chaque pays. Pour cela, les responsables du commerce international doivent organiser un processus participatif transparent et responsable réunissant tous les acteurs concernés. Ceux-ci seraient les consommateurs pauvres, les producteurs agricoles, en particulier les femmes et les petits exploitants, des représentants de l'industrie agricole et des ministères chargés du développement agricole et rural.

Se préoccuper des effets des changements climatiques et de la dégradation de l'environnement

Étant donné la grande vulnérabilité du secteur agricole africain face aux effets des changements climatiques, la ZLEC devrait prévoir expressément des mesures de sauvegarde et d'exemption, pour raisons climatiques, dans les obligations découlant de la ZLEC.

Figure 10: La ZLEC et les petits exploitants agricoles, dans l'optique du droit à l'alimentation



¹ Commission de l'Union africaine (2015). Document cadre de l'Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons. www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063-framework.pdf (consulté le 2 mai 2017).

² NEPAD (2013). Agriculture in Africa – Transformation and outlook, p. 15. <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2013africanagricultures.pdf>. (consulté le 2 mai 2017).

³ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Towards a Continental Free Trade Area in Africa – A CGE Modelling Assessment with a Focus on Agriculture. In D. Cheong et al. (2013). Le partage des récoltes : agriculture, commerce et emploi. Organisation internationale du Travail et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

⁴ Projet de cadre. Feuille de route pour la création de la ZLEC.

⁵ FAO (2015). La petite agriculture au service du développement dans la région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord. <http://www.fao.org/3/a-au207e.pdf> (consulté le 3 mai 2017).

⁶ NEPAD (2013). Op. cit.

⁷ De Schutter, Olivier (2009). Promoting and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, 11. Doc. De l'ONU A/HRC/10/5/add.2; FAO (2012). Smallholders and Family Farmers – note d'information. http://www.fao.org/fileadmin/templates/nr/sustainability_pathways/docs/Factsheet_SMALLHOLDERS.pdf (consulté le 3 mai 2017).

⁸ De Schutter, Olivier (2009). Op. cit.

⁹ De Schutter, Olivier (2009). Ibid.

¹⁰ FAO (2011). Équipe SOFA et Cheryl Doss. The Role of Women in Agriculture, 4. Document de travail établi en

préparation de La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010-2011 : Les femmes dans l'agriculture – combler le fossé entre les hommes et les femmes pour soutenir le développement. <http://www.fao.org/docrep/013/am307e/am307e00.pdf> (consulté le 3 mai 2017).

¹¹ ActionAid (2015). Delivering Women Farmers' Rights. Synthèse. www.actionaid.org/sites/files/actionaid/delivering_on_women_farmers_rights.pdf, (consulté le 5 mai 2017).

¹² FAO. Dix faits et chiffres sur les femmes et la faim. [https://www.wfp.org/our-work/preventing-hunger/focus-women/wom-](https://www.wfp.org/our-work/preventing-hunger/focus-women/wom-en-hunger-facts)

[en-hunger-facts](https://www.wfp.org/our-work/preventing-hunger/focus-women/wom-en-hunger-facts) (consulté le 6 mai 2017). ActionAid. 2015. Delivering Women Farmers' Rights. Synthèse. www.actionaid.org/sites/files/actionaid/delivering_on_women_farmers_rights.pdf, (consulté le 6 mai 2017). Voir aussi BAD (2015). Autonomiser les femmes en Afrique par une participation équitable aux chaînes de valeur agricoles. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Empowerment_of_African_Women_through_Equitable_Participation_in_Agricultural_Value_Chains.pdf (consulté le 6 mai 2017).

¹³ McGill, Eugenia (2004). Poverty and Social Analysis of Trade Agreements: A More Coherent Approach? Boston College International and Comparative Law Review. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Empowerment_of_African_Women_through_Equitable_Participation_in_Agricultural_Value_Chains.pdf (consulté le 6 mai 2017).

¹⁴ Barrett, Christopher (2008). Smallholder Market Participation: Concepts and Evidence from Eastern and Southern Africa. *Food Policy*, Vol. 33, pages 299-317.

¹⁵ Bryceson, Deborah F. (2002). The Scramble in Africa: Reorienting Rural Livelihoods. *World Development*, Vol. 30, No 5, pages 725-739.

¹⁶ Déclaration d'Abuja de 2006. Le Sommet sur la sécurité alimentaire en Afrique demande la promotion de partenariats contribuant à un commerce élargi en produits agricoles et alimentaires au sein des CER en Afrique. Ces engagements sont réitérés dans la Déclaration de Maputo de 2003 et dans les engagements de Malabo de 2014 qui complètent le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA).

¹⁷ Mbabazi, Jennifer et al. (2015). Transforming Africa's Agriculture to Improve Competitiveness. http://www3.weforum.org/docs/WEF_ACR_2015/ACR_Chapter2.1_2015.pdf (consulté le 10 mai 2017).

¹⁸ AGRA (2016). Africa Agriculture Status Report, p. 32. <https://agra.org/aasr2016/public/assr.pdf> (consulté le 9 mai 2017).

¹⁹ Il s'agit des chiffres de 2005; il est probable que les pauvres des zones urbaines représentent aujourd'hui un plus grand pourcentage de ceux qui ont faim.

²⁰ Graziano da Silva, José et Shengenn Fan (2017). Strengthening rural-urban linkages to end hunger and malnutrition. <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/131087/filename/131298.pdf> (consulté le 9 mai 2017).

²¹ CNUCED (2013). Statistiques essentielles et tendances du commerce international. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20132_en.pdf (consulté le 9 mai 2017).

²² CEA (2012). Stimuler le commerce intra-africain: problèmes connexes. Projet de plan d'action pour stimuler le commerce intra-africain et cadre visant à accélérer la création d'une zone de libre-échange continentale; les tarifs douaniers agricoles s'élevaient à un peu plus de 17 %, et les tarifs douaniers non agricoles à un peu plus de 12 %. http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ATPC/issues_affecting_intra-african_trade_proposed_action_plan_for_biat_and_framework_for_the_fast_tracking_en.pdf (consulté le 9 mai 2017).

²³ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). *Op. cit.*, p. 286.

²⁴ Les barrières techniques au commerce représentent aussi une barrière non tarifaire majeure qui peut être appliquée au commerce des produits alimentaires, mais ceci n'est pas examiné dans le présent chapitre. Les barrières techniques peuvent comporter des restrictions sur les apports et les méthodes de production (par ex. des produits chimiques spécifiques ou le recours à des organismes génétiquement modifiés).

²⁵ CEA (2017). L'état de l'intégration régionale en Afrique VIII : Bringing the ZLEC About. Publications des Nations Unies, chapitre 7. Il est à noter cependant que le commerce intra-africain est extrêmement concentré, de sorte que même une liste d'exclusions limitées peut considérablement limiter la libéralisation.

²⁶ Accord portant création de la Zone de libre-échange tripartite (2015). Article 14. <https://www.tralac.org/images/docs/7646/signed-tfta-agreement-and-declaration-june-2015.pdf> (consulté le 9 mai 2017).

- ²⁷ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Op. cit., p. 287.
- ²⁸ De Schutter, Olivier (2009). Op. cit., p. 8.
- ²⁹ Clapp, Jennifer (2015). Food security and international trade – Unpacking disputed narratives. <http://www.fao.org/3/a-i5160e.pdf> (consulté le 9 mai 2017).
- ³⁰ Banque mondiale (2007). Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture pour le développement. Washington, Banque mondiale; Kym Anderson et Ernesto Valenzuela (2007). Do Global-Trade Distortions Still Harm Developing Country Farmers. *Review of World Economics*, pages 143, 108-139; CEA et UA (2007). Rapport économique sur l'Afrique 2007 : accélérer le développement de l'Afrique par la diversification, Addis-Abeba, CEA.
- ³¹ Chang, Roberto et al. (2009). Openness can be good for growth. The role of policy complementarities. *Journal of Development Economics*, Vol. 90, No 1.
- ³² McCorrison, Steve et al. (2013). What is the evidence of the impact of agricultural trade liberalisation on food security in developing countries. <http://www.cabi.org/Uploads/CABI/about-us/Scientists%20output/Agri-liberalisation-systematic-review.pdf> (consulté le 10 mai 2017). Il convient de noter que la plupart des études de méta-analyse se fondent sur des mesures agrégées, non pas au niveau des ménages ou au niveau territorial, y compris la ligne de partage urbain-rural.
- ³³ Clapp, Jennifer (2015). Op. cit.
- ³⁴ McCorrison, Steve et al. (2013) utilisent ces mêmes mots. Ce point de vue est aussi celui de Chang (2009) dans *Comprehensive look at agricultural trade throughout history*.
- ³⁵ Simson, Richard et Vanessa T. Tang (2016). Food Security in ECOWAS, 159-178. In Emmanuel Fanta, Timothy M. Shaw et Vanessa T. Tang (dir. de publ.) *Comparative Regionalism for Development in the 21st Century: Insights from the Global South Rout*. Mais comme on l'indique plus loin, cela pourrait s'avérer être un pas positif vers la transformation structurelle.
- ³⁶ Clapp, Jennifer (2015). Op. cit.
- ³⁷ Ibid.
- ³⁸ Voir par exemple Sandrey et al. (2011). *Agricultural Trade and Employment in South Africa*. Document de travail de l'OCDE. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg3nh58nvq1-en.pdf?expires=1499179663&id=id&ac-cname=guest&checksum=AC5B20AD33F0029580365E7A795C4035> (consulté le 8 mai 2017).
- ³⁹ PAM. Country Profile Mozambique. <https://www.wfp.org/countries/mozambique> (consulté le 7 mai 2017).
- ⁴⁰ OMC (2017). Mozambique TPR Report. https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/s354_e.pdf (consulté le 28 mai 2017).
- ⁴¹ Clapp, Jennifer (2015). Op. cit.; Lisa Guo et David Rojas (2010). The Global Food Crisis. In Jennifer Clapp et Marc Cohen, *Yale Human Rights and Development Journal*, Vol. 13, No 2, Article 8.
- ⁴² Guo, Lisa et David Rojas (2010). Ibid.
- ⁴³ Grain SA (2014). South African maize market structure and East African export opportunities under the spotlight. www.grainsa.co.za/south-african-maize-market-structure-and-east-african-export-opportunities-under-the-spotlight (consulté le 10 mai 2017).
- ⁴⁴ Ashreena, Tanya (2016). White maize futures slide on improving South African prospects www.agrimoney.com/news/white-maize-futures-slide-on-improving-south-african-prospects--10101.html (consulté le 10 mai 2017).
- ⁴⁵ Par comparaison, seuls 15 % environ des matières premières alimentaires et agricoles sont importées d'un autre pays africain. CEA et UA (2012). Accélérer le commerce intra-africain pour une transformation agricole. Document d'orientation : problèmes et possibilités du commerce intra-africain des produits agricoles primaires. www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/13861-wd-issue_paper_joint_ministerial_conference_trade_and_agriculture_2012.pdf
- ⁴⁶ CTA (2011). Annual Report, .5 <http://www.cta.int/fr/article/2013-05-24/cta-rapport-annuel-2011.html> (consulté le 10 mai 2017).
- ⁴⁷ Ibid.
- ⁴⁸ Zoungrana, Didier T. (2013). Who is more protective of food security: The WAEMU or ECOWAS? www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/who-is-more-protective-of-food-security-the-waemu-or-ecowas (consulté le 10 mai 2017).

- ⁴⁹ IFPRI. Food Security Portal. www.foodsecurityportal.org/malawi (consulté le 10 mai 2017).
- ⁵⁰ OMC (2016). Trade Policy Review Malawi. https://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/s335_e.pdf (consulté le 10 mai 2017); Max Lawson (2010). How fertiliser subsidies have transformed Malawi <https://oxfamlogs.org/fp2p/how-fertiliser-subsidies-have-transformed-malawi/> (consulté le 10 mai 2017).
- ⁵¹ Almeida, Isis et al. (2016). Malawi Food Crisis Means People May Eat Corn Left for Cows, Bloomberg <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-07/malawi-food-crisis-means-people-may-eat-corn-often-left-for-cows> (consulté le 11 mai 2017).
- ⁵² Razavi, Shahra (2008). The Gendered Impacts of liberalisation: Towards “Embedded Liberalism”? [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/801038C4A586DF16C125786F00320E55/\\$file/Ch1-Razavi.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/801038C4A586DF16C125786F00320E55/$file/Ch1-Razavi.pdf) (consulté le 11 mai 2017).
- ⁵³ De Schutter, Olivier (2013). Report of the Special Rapporteur on the Human Right to Food in Malawi. *A/ HRC/25/57/Add.1* <http://www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/MWIndex.aspx> (consulté le 9 mai 2017).
- ⁵⁴ PAM. Country Profile, Zambia. <http://www.wfp.org/countries/Zambia/overview> (consulté le 9 mai 2017).
- ⁵⁵ OMC (2016). Op. cit.
- ⁵⁶ CNUCED (2009). Rapport sur l’investissement dans le monde – Sociétés transnationales, production Agricole et développement. http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf (consulté le 10 mai 2017).
- ⁵⁷ Watkins, Chris (2008). Overview of 1-methylcyclopropene trials and uses for edible horticultural crops. *HortScience*.
- ⁵⁸ CNUCED (2013). Rapport sur l’investissement dans le monde. Les chaînes de valeur mondiales : l’investissement et le commerce au service du développement. http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf (consulté le 10 mai 2017).
- ⁵⁹ Siméon, M. (2006). Sanitary and phytosanitary measures and food safety: challenges and opportunities for developing countries. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz*, Vol. 25, No 2, pages 701-712.
- ⁶⁰ CEA (2017). Op. cit.
- ⁶¹ Kassim, Lanre. 2016. The Revenue Implication of Trade Liberalisation in Sub-Saharan Africa. <https://www.kent.ac.uk/economics/documents/research/papers/2016/1605.pdf> (consulté le 6 mai 2017).
- ⁶² Bisch, Joseph J. (2016). Population Growth in Africa: Grasping the Scale of the Challenge. *Guardian*, 11 janvier. <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/jan/11/population-growth-in-africa-grasping-the-scale-of-the-challenge> (consulté le 6 mai 2017).
- ⁶³ Chauvin, Depetris et al. (2012). Food Production and Consumption Trends in Sub-Saharan Africa: Prospects for the Transformation of the Agricultural Sector. Document de travail du PNUD 2012-011. <http://www.undp.org/content/dam/rba/ docs/Working%20Papers/Food%20Production%20and%20Consumption.pdf> (consulté le 7 mai 2017).
- ⁶⁴ Deininger, Klaus et al. (2011). Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits? Washington, Publications de la Banque mondiale.
- ⁶⁵ Jayne, Thom S. et al. (2014). Land pressures, the evolution of farming systems, and development strategies in Africa: A synthesis. *Food Policy*, Vol. 48, pages 1-17.
- ⁶⁶ MacLeod, Jamie et Yodit Balcha (2017). Climate Change, Agricultural Production and Trade in Africa, GTAP Conference Paper. <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/8573.pdf>. (consulté le 7 mai 2017).
- ⁶⁷ Clapp, Jennifer (2009). Food Price Volatility and Vulnerability in the Global South: considering the global economic context. *Third World Quarterly*, Vol. 30, No 6, pages 1183-1196.
- ⁶⁸ Hormeku, Tetteh (2016). Towards an Equitable and Transformative Continental Free Trade Area: A Heterodox and Feminist Approach (East Africa). www.daghammarskjold.se/event/towards-equitable-transformative-continental-free-trade-area-heterodox-feminist-approach-east-africa (consulté le 4 mai 2017).
- ⁶⁹ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Op. cit.
- ⁷⁰ BAD (2016). Stratégie nourrir l’Afrique : la transformation Agricole en Afrique 2016-2025. https://www.afdb.org/file-admin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Feed_Africa_-_Strategy_for_Agricultural_Transformation_in_Africa_2016-2025.pdf (consulté le 4 mai 2017).
- ⁷¹ Jayne, Thom S. et al. (2014). Land pressures, the evolution of farming systems, and development strategies in

Africa: A synthesis. Food Policy, Vol. 48, pages 1-17.

⁷² CNUCED (2015). La zone de libre-échange continentale : Making it Work for Africa. Synthèse No 44. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2015d18_en.pdf (consulté le 8 mai 2017). Mais voir plus haut les problèmes qui s'opposent à ce point de vue.

⁷³ van Dijk, Meine P.(2016). Is China grabbing land in Africa? A literature overview study, 16 https://www.researchgate.net/publication/305354463_Is_China_grabbing_land_in_Africa_A_literature_overview_study (consulté le 30 avril 2017).

⁷⁴ Koroma, Suffyan et al. (2008). Towards an African Common Market for Agricultural Products. Publication de la FAO, xi.

⁷⁵ CEA (2017). Op. cit.

⁷⁶ OMC (2016). Op. cit.

Chapitre VII

Le droit au travail et l'agro-industrie

A Introduction

Le présent chapitre porte sur l'agro-industrie et examine surtout la situation des petits producteurs et des producteurs familiaux. L'agro-industrie est la transformation des matières premières et des produits intermédiaires de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche. On examine ici uniquement les produits agricoles.

Comme on l'a vu au chapitre VI, ce secteur a été choisi pour une analyse menée dans la perspective des droits de l'homme en raison de l'importance de l'agriculture pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté en Afrique¹, et en particulier parce que l'agriculture, les petites agro-industries et les ventes au détail sont, pour les femmes, d'importantes sources de revenu². L'analyse dans ce présent chapitre repose sur l'hypothèse de travail que la ZLEC se traduira par une intégration régionale approfondie.

L'agro-industrie emploie entre 60 % et 70 % des travailleurs dans beaucoup de régions d'Afrique. En Afrique de l'Ouest, ce secteur produit entre 30 % et 40 % du PIB. Malgré son importance, il crée peu de valeur ajoutée dans beaucoup de pays africains. Il recèle pourtant un énorme potentiel, non pas simplement par sa capacité de créer de la valeur ajoutée aux produits agricoles et aux ressources naturelles, mais aussi parce qu'il peut valoriser le potentiel de la main-d'œuvre rurale et améliorer les niveaux de vie, notamment chez les jeunes chômeurs.

Le potentiel d'augmentation du commerce des produits agricoles qu'offre la ZLEC va de pair avec la possibilité d'améliorer progressivement l'exercice des droits de l'homme en Afrique. La priorité donnée à l'accès aux marchés de ceux qui, en Afrique, produisent, transforment et échangent les produits agroalimentaires est l'une de ses contributions potentielles les plus évidentes³. Cela peut à son tour contribuer à un développement économique plus robuste des autres secteurs car, compte tenu des conditions restrictives examinées au chapitre VI, le développement rural et agricole semble souvent être un précurseur du développement économique national plus large. En fait, l'augmentation du commerce agricole intrarégional grâce à la ZLEC fait bien partie de la transformation structurelle des économies du continent et du passage progressif à une économie industrialisée plus diversifiée.⁴

Un nombre important de travaux publiés constatent que la croissance entraînée par l'agriculture contribue plus à la réduction de la pauvreté que celle entraînée par les autres secteurs.

Transforming Africa's Agriculture to Improve Competitiveness, 2015.

B Caractéristiques de l'agro-industrie en Afrique

L'agriculture est d'une importance énorme en Afrique ; pourtant, ce secteur produit assez peu de valeur ajoutée et transforme assez peu les produits agricoles de base⁵. L'agro-industrie est un élément majeur du Plan d'action de 2008 pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA)⁶ et de l'Initiative pour le développement de l'agrobusiness et des agro-industries en Afrique (3ADI)⁷. Une grande partie de cette activité est le fait de petites entreprises qui ont souvent du mal à supporter la concurrence des entreprises mondiales. En Afrique de l'Ouest par exemple, l'essentiel de la transformation des produits agricoles est le fait de petites et moyennes unités (boulangeries, entreprises de boissons traditionnelles, ateliers), et la plupart sont informelles⁸. Le secteur informel de l'agro-industrie emploie environ 76 % de la population employée dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine.⁹

C Mesures relatives au commerce agricole dans la ZLEC

Sur la base de l'expérience acquise avec les accords commerciaux antérieurs comme on l'a vu au chapitre VI, le présent chapitre part du principe que la ZLEC comprendra des dispositions telles que la réduction des droits de douane et des barrières non tarifaires frappant les produits agricoles. Des mesures commerciales correctives et des mesures de facilitation du commerce figureront aussi dans l'accord. Les négociateurs de la ZLEC examineront sans doute l'effet d'importants investissements dans l'agriculture et l'agro-industrie sur l'augmentation de la productivité agricole et donc sur le fonctionnement de l'agro-industrie sans se limiter aux effets de la libéralisation du marché intra-africain, et les négociateurs incluront sans doute des mesures complémentaires dans l'accord.

D Impacts possibles de la libéralisation prévue par la ZLEC sur le droit au travail

Analyse

La présente étude d'impact cherche à sonder les effets possibles de la ZLEC, notamment sur le sort des couches les plus vulnérables et les plus désavantagées de la population africaine. Le chapitre porte en particulier sur l'effet potentiel de la ZLEC sur le droit au travail et aux prestations sociales. On y examine l'étendue des effets des mesures liées à la ZLEC sur le plein emploi, sur l'accès au travail et à un niveau de vie adéquat et sur le passage des

travailleurs agricoles d'un secteur à un autre secteur d'activités, ou sur l'obtention d'un autre emploi dans le même secteur. On garde à l'esprit dans le présent chapitre que les obligations générales relatives aux droits de l'homme comprennent la non-discrimination, et notamment l'obligation de prendre des mesures pour réaliser progressivement les droits de l'homme, suivre leur exercice et apporter des moyens de recours, comme on l'a vu au chapitre IV.

Effets négatifs possibles de la ZLEC

Déplacement des emplois, changement de secteur, emplois précaires

La théorie du commerce international part souvent du principe que ceux qui perdront leur emploi du fait du remaniement des courants commerciaux trouveront instantanément un emploi dans un autre secteur, mais cette hypothèse est rarement vérifiée dans la réalité.

Cela est particulièrement vrai des petits opérateurs qui n'ont pas des capacités et des compétences transférables et qui peuvent avoir d'autres obligations qui les empêchent d'être mobiles ou de changer de secteur, et ne peuvent donc trouver un autre emploi¹⁰. Les effets du commerce sur l'emploi varient pour chaque pays en fonction de facteurs tels que la répartition des actifs, du type de commerce (bilatéral, multilatéral ou régional) ainsi que du secteur concerné et de l'ensemble des qualifications des travailleurs¹¹.

Les négociateurs de la ZLEC devront examiner avec soin la liste des secteurs que le nouveau régime de commerce continental risque d'affecter, et se demanderont où résident les nouveaux atouts et les nouvelles priorités. La production agricole dans certains pays africains risque d'être évincée par les importations venant d'autres pays ou par de nouveaux courants commerciaux. Sans une idée précise de la nature des secteurs dans lesquels se tourneraient les producteurs agricoles ayant perdu leur emploi, et sur ce que serait cette transition, la ZLEC risquerait fort d'exacerber le chômage et de contrecarrer l'exercice du droit au travail.

Changements intervenus dans le secteur des fruits et légumes au Kenya pendant les années 90
Les marchés d'exportation du Kenya s'agissant des fruits et légumes se sont ouverts durant les années 90 et les petits producteurs ont souvent été évincés par les grandes entreprises agro-industrielles¹²; les petits exploitants qui n'ont pas pu approvisionner ce nouveau marché ont perdu leur revenu. Le secteur agricole commercial donne bien des emplois aux paysannes sans terre dans des ateliers de transformation des produits alimentaires, en particulier dans les zones urbaines où sont nombreuses les jeunes femmes célibataires. Cependant, ces exploitations commerciales ont aggravé les risques pesant sur la santé des travailleurs du fait du maniement et de l'application des pesticides¹³. Alors que la commercialisation des fruits

et légumes peut créer de nouveaux emplois, les emplois sont souvent très précaires dans le secteur alimentaire et celui des transports. Il est rare que ces emplois soient assortis de prestations de pension, de règles concernant les congés annuels ou d'assurance maladie. L'emploi dans ces usines de transformation des produits alimentaires est souvent fortement saisonnier. Ces emplois n'offrent guère de possibilités d'épanouissement professionnel et de mobilité vers le haut¹⁴. Ces résultats concernent surtout le fait qu'ils ne sont pas compatibles avec les obligations des États africains, qui sont de s'assurer qu'il n'y a pas de discrimination contre les femmes.

Si la ZLEC est conçue principalement comme un ambitieux accord de libéralisation des échanges, en particulier de biens et de services comme il est indiqué dans les directives approuvées pour entamer les négociations, elle risque de fragiliser le secteur de l'agro-industrie dans les États membres de l'Union africaine et de rendre les petits exploitants plus vulnérables encore aux effets de l'activité des grosses entreprises agro-industrielles. Ces petites exploitations pourraient ainsi ne pas pouvoir tirer parti de l'augmentation de la valeur ajoutée de leurs produits, créer des emplois et accroître les revenus, en particulier dans le cas des petits exploitants. Ces conséquences défavorables sont très probables si les modalités adoptées dans un programme de libéralisation aussi ambitieux appellent une mise en œuvre immédiate et rendent nécessaire l'adoption d'engagements généraux, plutôt que d'engagements spécifiques qui tiennent compte des petits producteurs et exploitants particulièrement vulnérables. Comme on l'a vu plus haut, une grande partie de la transformation des produits agricoles en Afrique est le fait de petites et moyennes unités¹⁵. Exposer ces petites unités à la pression brutale de la concurrence au lieu de s'assurer d'abord qu'elles passent d'une faible à une forte productivité risque d'avoir des impacts négatifs sur l'emploi et d'aggraver encore la pauvreté.

Comme on l'a vu brièvement dans le chapitre précédent, la libéralisation agricole en Afrique australe (SADC et Union douanière) n'a à ce jour pas vraiment profité au développement rural ou à l'emploi rural. Même en Afrique du Sud, la libéralisation du commerce n'a pas donné des gains manifestes sous forme d'une amélioration des moyens d'existence des agriculteurs. L'emploi dans le secteur agricole sud-africain a diminué de 50 % entre 1968 et 2003¹⁶. Là où de nouveaux emplois ont été créés, ils ont généralement été saisonniers, dans la cueillette des fruits ou les vendanges, par exemple. De façon générale, la libéralisation n'a pas servi à réduire la pauvreté et à créer des emplois dans les campagnes sud-africaines.¹⁷

Aggravation des conditions de travail

Comme le secteur agro-industriel est de plus en plus un employeur important, il est à

craindre que, moins émancipés, les travailleurs soient exposés à une plus grande exploitation ou à des conditions de travail insalubres, dangereuses ou inférieures. Les femmes, moins instruites et ayant moins d'accès à l'information et à la technologie, sont souvent plus vulnérables que les hommes.

Le travail décent pour tous ne pourra être réalisé si l'on ne met pas l'accent sur l'économie rurale où l'absence d'emplois décents est générale et persistante.¹⁸

Il est à craindre qu'en augmentant les emplois non agricoles la ZLEC ait pour résultat, comme on l'a vu plus haut, une propagation de conditions de travail insalubres, une rémunération inadéquate, ainsi qu'un traitement inégal des femmes travaillant dans l'agro-industrie. Le droit au travail et à un niveau de vie adéquat risque, faute des mesures voulues adoptées pour permettre aux agriculteurs d'avoir des emplois décents, d'être gravement compromis. L'OIT a rédigé des directives pour l'amélioration des moyens d'existence durables en milieu rural dans le secteur agroalimentaire. Ces directives rappellent l'importance de la négociation collective et de la liberté d'association comme moyens essentiels de garantir que les travailleurs ruraux puissent faire entendre leur voix dans le développement économique et social¹⁹.

Certains se sont déclarés inquiets de voir que, par les dispositions de la ZLEC (en particulier sur les investissements), les droits des travailleurs dans le secteur agro-industriel risquent d'être affaiblis. Les négociateurs devraient éviter attentivement de réduire le champ d'application de la réglementation de l'emploi selon des modalités qui facilitent, pour les employeurs, le recrutement et le licenciement des travailleurs, ou qui, d'une façon ou d'une autre, empiètent sur les droits des travailleurs. Faire de la flexibilité du marché de l'emploi une politique ou une règle au sein de la ZLEC risquerait d'entraîner une violation des droits des travailleurs.

Les pressions de la concurrence peuvent mettre à mal les petites entreprises agro-industrielles, leurs emplois et leurs salaires

Les droits de douane et les barrières non tarifaires peuvent être d'importance critique pour le secteur agro-industriel. Plusieurs gouvernements africains utilisent ces instruments comme moyen de maintenir la compétitivité du secteur. De plus, comme on l'a vu plus haut, si dans sa conception et son application la ZLEC expose les petites entreprises agro-industrielles africaines à la pression soudaine de la concurrence, les dispositions de la ZLEC risquent de les mettre en faillite avec une perte conséquente d'emplois, ce qui ne va pas dans le sens des droits de l'homme. Et même là où les emplois sont préservés, les salaires réels agricoles

risquent de baisser dans certains pays si les importations augmentent plus rapidement que les exportations.

On ne sait pas exactement dans quelle mesure les projets de dispositions de la ZLEC trouvent un bon équilibre entre les intérêts des grosses entreprises et ceux des petites entreprises dans l'agro-industrie et quelles sont les mesures prises pour garantir que les entreprises agro-industrielles africaines pourront réellement tirer parti de la ZLEC, par des règles d'origine appropriées par exemple. Un examen attentif des gagnants et des perdants est important, tant du point de vue économique et social que dans la perspective de la défense des droits de l'homme.

Il ne s'agit pas seulement de trouver un bon équilibre entre les intérêts des petites entreprises et ceux des grandes entreprises. Comme de nombreuses entreprises agro-industrielles fonctionnent dans le secteur informel, leurs besoins et leur contribution économique potentielle risquent de rester inaperçus. On trouve en Afrique un grand nombre de petits exploitants agricoles qui pourraient apporter leur contribution à l'agro-industrie s'ils disposaient des ressources nécessaires et étaient correctement connectés aux chaînes de valeur, alors qu'ils sont souvent pratiquement oubliés des dirigeants. L'un des importants problèmes qui se posent dans le secteur du lait brut et du lait transformé, par exemple, est que de vastes quantités de lait produites par les petits exploitants sont mises sur le marché par des filières informelles sans qu'il y ait accès aux moyens de stérilisation, de réfrigération et de conditionnement²⁰. Il sera important d'établir des liens solides entre les grosses entreprises agro-industrielles commerciales et les petits opérateurs, tant pour le partage des connaissances et des technologies que pour assurer l'accès aux marchés.

Ces facteurs mettent en évidence la nécessité d'interventions complémentaires pour augmenter les capacités et desserrer les contraintes qui empêchent de participer à l'activité agro-industrielle. Les mesures de sauvegarde, les listes d'exclusions et la libéralisation échelonnée du commerce aideraient aussi à protéger les petits entrepreneurs agro-industriels des effets brutaux de la ZLEC et leur permettraient avec le temps de devenir plus compétitifs.

La ZLEC pourrait favoriser l'émergence de grosses entreprises africaines qui pourraient valoriser les économies d'échelle offertes par le nouvel accord. Des entreprises plus grosses, mieux établies, seraient vraisemblablement mieux reliées aux marchés et aux réseaux d'exportation, connaîtraient mieux le contenu de la ZLEC et seraient plus à même d'en appliquer les dispositions et de profiter de l'accord, par exemple en faisant usage des mesures correctrices commerciales et des dispositions relatives à la concurrence et en étant mieux à même de se conformer aux normes établies.

Dans la perspective des droits de l'homme, cela fait craindre que les fonds investis dans le développement de l'agro-industrie et dans la facilitation du commerce profitent avant tout à ceux qui sont déjà plus à l'aise, détournant ainsi des ressources qui pourraient être consacrées à des mesures visant à élargir les perspectives de ceux qui sont les plus vulnérables, notamment les femmes et les jeunes. En effet, la politique de l'Union africaine en matière de transformation agricole définit un rôle essentiel pour les entreprises du secteur privé²¹. Il est à craindre aussi que la libéralisation, dans la région, ouvre les marchés alimentaires africains à une pénétration plus profonde des entreprises mondiales par le commerce ou l'investissement.

Exacerbation de l'inégalité et de la discrimination

Les très petites entreprises agroalimentaires, souvent familiales, et celles qui opèrent dans le secteur informel ont souvent du mal à utiliser les nouveaux mécanismes commerciaux. Par exemple, des normes sanitaires et phytosanitaires sont nécessaires pour assurer la qualité des aliments, mais leur coût pèse souvent lourd sur les budgets des très petites exploitations, beaucoup plus que sur ceux des entités plus grandes et mieux établies. Les mesures de sauvegarde, dans les accords commerciaux, et les dépenses publiques qui les accompagnent souvent favorisent les entreprises relativement importantes et bien établies qui ont plus facilement les moyens de les appliquer. Dans le contexte de la ZLEC, les gouvernements devraient éviter de favoriser le type de dépenses publiques qui profite surtout aux entreprises disposant déjà de ressources plutôt qu'aux acteurs économiquement et socialement vulnérables. Cet investissement peut être justifié, mais le choix doit reposer sur des données et des analyses effectives des besoins des plus vulnérables, et ces données doivent être publiées pour que la décision soit compatible avec la défense des droits de l'homme.

Possibilités offertes par la ZLEC

Économies d'échelle et chaînes de valeur

La ZLEC va créer en Afrique un marché unique de plus d'un milliard d'Africains, avec un PIB dépassant 3 000 milliards de dollars.

Ce marché plus vaste devrait favoriser l'exploitation d'importantes économies d'échelle et attirer les investissements dans le secteur agroalimentaire du continent. Il devrait aussi encourager les entreprises à se procurer les ressources primaires et intermédiaires dans le continent. Ces économies d'échelle peuvent faciliter l'expansion de l'agro-industrie et améliorer la compétitivité et la productivité des producteurs de biens et services africains. Cela peut profiter aux petits exploitants agricoles car la ZLEC va ouvrir des marchés là où il n'y en

avait pas et permettre à ces agriculteurs de vendre leur production à des entreprises agroalimentaires africaines.

En outre, la ZLEC devrait contribuer au développement des chaînes de valeur régionales qui recèlent un potentiel considérable étant donné la croissance prévisible de la population de la région et l'essor de la classe moyenne urbaine; elle devrait aussi permettre au continent de mieux valoriser les chaînes de valeur mondiales.

Dans les entreprises africaines ou internationales qui occupent l'espace économique créé par la ZLEC, les liaisons mentionnées plus haut entre les agriculteurs et producteurs africains, y compris les petites entreprises, seront essentielles.

Un commerce plus fluide : réduction des prix alimentaires pour les consommateurs et augmentation des revenus des producteurs

L'abaissement des barrières non tarifaires et les mesures de facilitation du commerce, qui figureront sans doute dans l'accord de la ZLEC, devraient accélérer le passage des marchandises à travers les frontières et, par conséquent, abaisser les prix alimentaires. Ces baisses de prix peuvent profiter aussi bien aux consommateurs qu'aux producteurs : elles rendent les produits alimentaires plus facilement accessibles aux consommateurs tout en relevant les revenus des producteurs devenus plus compétitifs sur les marchés. Ces efficacités liées au commerce peuvent stimuler l'investissement dans l'agriculture, améliorer la compétitivité d'ensemble de l'agro-industrie sur des marchés plus ouverts et, ainsi, créer des emplois pour les Africains.

Mesures complémentaires : améliorer la capacité productive de l'Afrique

Les dirigeants africains ont reconnu que les réformes du commerce international doivent être complétées par des mesures de développement de l'infrastructure, notamment les moyens de transport, de la capacité productive, y compris d'une main-d'œuvre mieux qualifiée et d'un financement des échanges. En effet, la libéralisation du commerce, en soi, ne conduira pas à une transformation structurelle des économies africaines. Des mesures complémentaires seront nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Union africaine d'un développement inclusif par une augmentation du commerce intrarégional. Le BIAT répond à cette nécessité²², et les mesures de renforcement des capacités de l'infrastructure régionale pour faciliter l'accès aux marchés sont des aspects essentiels du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique²³ ainsi que du Programme de développement des infrastructures en Afrique²⁴.

Conçues correctement, de telles mesures peuvent soutenir la production intérieure et augmenter la capacité de transformation des produits agricoles en Afrique, développer l'agro-industrie et aider à atténuer la dépendance continue à l'égard des exportations de matières premières²⁵. Sans ces mesures, le droit au travail et à un niveau de vie adéquat pour les petits exploitants, producteurs et commerçants risquerait d'être mis à mal, en particulier par la raréfaction des emplois, une diminution des salaires et une quasi-absence de protection sociale.

Les mesures complémentaires devraient tenter de remédier à la situation particulière des femmes. Les services de vulgarisation agricole, en Afrique, visent en priorité les hommes, méconnaissant la capacité productive et la situation fragile des femmes actives dans le secteur²⁶. La transformation de l'agriculture dans certaines régions de l'Afrique a introduit des changements qui profitent aux femmes. Les possibilités ont ouvert pour elles l'accès à un travail plus productif par l'expansion de la demande nationale et internationale d'aliments spécialisés. Les femmes s'orientent vers les emplois de transformation et de conditionnement des produits alimentaires et s'insèrent progressivement dans des chaînes de valeur intégrées de production de produits végétaux frais et de produits animaux, la production étant souvent semblable à leur activité agricole traditionnelle.

*L'accès aux réseaux d'information et d'entreprise est d'importance critique pour le succès des entreprises. Pourtant, beaucoup de femmes à la tête d'une toute petite entreprise ont rarement accès à l'information essentielle au sujet des exigences et des possibilités du commerce et de l'exportation. En outre, ce sont souvent des hommes qui exercent une influence prépondérante dans les réseaux commerciaux et dans les organisations telles que les chambres de commerce et les syndicats. Les femmes sont généralement sous-représentées dans les institutions publiques établies pour encourager l'exportation.*²⁷

Un optimisme prudent est justifié car les partenariats public-privé peuvent dans certaines circonstances être une utile plateforme de développement²⁸. Ainsi, dans le nord-est tanzanien, la plateforme laitière de Tanga est l'exemple d'une initiative qui a reçu l'appui des autorités dans un large sous-secteur de l'industrie laitière, et cette initiative pourrait être reproduite ailleurs. La stratégie de transformation agricole en Afrique de la Banque africaine de développement : Nourrir l'Afrique 2016-2025, vise de même à relier les producteurs et les marchés des produits agricoles tout en augmentant leur capacité de transformation de ces produits.²⁹

Soutien à l'emploi rural

Les stratégies qui encouragent l'agro-industrie, et en particulier les très petites entreprises familiales dans les zones rurales, peuvent créer des emplois et promouvoir l'équité et l'inclusion sociale. Les femmes et les jeunes peuvent surtout en profiter – les jeunes, en Afrique, sont le groupe le plus vulnérable à la raréfaction des emplois formels. La modernisation dynamique de l'agro-industrie au cours des 20 dernières années a fait de ce secteur une source de plus en plus importante de revenu des ménages ruraux.³⁰

Les négociateurs de la ZLEC devront s'assurer que les engagements pris respectent le droit au travail et n'empêchent pas les individus de trouver un gagne-pain. L'obligation de respecter le droit au travail signifie que les engagements consignés dans l'accord de la ZLEC devront au minimum ne pas porter atteinte aux emplois rémunérés et, au contraire, chercher à augmenter le nombre de personnes pouvant gagner leur vie par un emploi rémunéré décent.

E Recommandations

Les présentes recommandations cherchent à distinguer certains des points que les négociateurs de la ZLEC devront examiner pour préserver et améliorer le dynamisme de l'agro-industrie en Afrique.

Rechercher une libéralisation échelonnée, stratifiée et ciblée

Les négociateurs devraient rechercher une libéralisation échelonnée, stratifiée et ciblée pour que la ZLEC soit bien structurée. Cela donnerait aux États membres de l'Union africaine la flexibilité voulue dans la modulation à la baisse des tarifs douaniers, tout en investissant dans les secteurs pertinents pour pouvoir effectivement s'adapter au mieux à une concurrence croissante. En outre, cela permettrait aux gouvernements d'instituer des régimes de mesures correctrices commerciales qui protégeraient le commerce contre des pratiques inéquitables qui risqueraient de compromettre ou de menacer l'existence des agro-industries nationales.

L'examen des impacts possibles de chaque ligne tarifaire et de la réduction des droits sur les groupes vulnérables ou certains secteurs d'activités devrait faire partie de cette libéralisation échelonnée, ciblée et stratifiée. La ZLEC inclura des listes de produits qui pourront être exclus de la libéralisation. Ces listes d'exclusions pourraient être utilisées à long terme pour favoriser le développement de l'agro-industrie³¹. Comme on l'a vu au chapitre VI, les États pourraient aussi demander aux organismes spécialisés une aide pour définir au mieux ces listes d'exclusions ou négocier chaque ligne tarifaire de façon à favoriser la petite agro-industrie³².

L'accord de la ZLEC devrait inclure des dispositions de protection des industries naissantes. Les négociateurs pourraient veiller à ce que la définition de ces industries naissantes et la durée de la protection prévue, dans l'optique de l'exclusion des obligations de libéralisation, répondent bien aux besoins des petits producteurs et des entreprises agroalimentaires informelles. La ZLEC pourrait par exemple préciser que l'emploi des membres des populations rurales vulnérables est d'une importance nationale stratégique.

Choisir des mesures complémentaires

L'élimination des barrières au commerce devrait être complétée par des mesures de développement agricole. L'amélioration des moyens de transport, des réseaux de télécommunications et des capacités sera nécessaire, souvent par des interventions fines menées au niveau local. La création de capacités pourrait notamment améliorer l'accès des petits producteurs à des moyens de financer le commerce et leur donner des compétences qui leur permettraient d'augmenter progressivement leur capacité de production et de transformer, conditionner, étiqueter et vendre leurs produits. De telles mesures devraient tenir compte en particulier du rôle des femmes dans l'agriculture et l'agro-industrie et répondre à leurs besoins afin d'éliminer toute discrimination et d'utiliser au mieux le potentiel de la contribution des femmes à l'économie³³.

De nombreuses mesures complémentaires sont déjà prévues dans le BIAT, le PIDA, et le PDDAA. Ces instruments devraient être expressément évoqués dans l'accord de la ZLEC. En fait, les responsables africains devraient prêter l'attention voulue à l'agriculture, ce qui n'a pas été le cas dans le continent ces dernières années, en encourageant des investissements massifs dans l'agriculture et l'agro-industrie pour créer des emplois décents, faciliter l'exercice du droit à l'alimentation et favoriser une croissance inclusive. Correctement conçues, ces réformes complémentaires auraient un effet positif sur les droits de l'homme car elles aideraient de façon appréciable à améliorer le potentiel de création d'emplois de l'industrie agroalimentaire, et donc les moyens d'existence des petites entreprises agroalimentaires.

Créer des chaînes de valeur inclusives

Il est envisagé d'améliorer les liens entre les chaînes de valeur, et c'est une autre mesure nécessaire si la libéralisation du commerce porte aussi sur les denrées alimentaires et les produits agricoles. Cela présentera des avantages pour les producteurs africains participant aux chaînes de valeur en Afrique et leur ménagerait des possibilités de moins dépendre des chaînes de valeur mondiales, ce qui devrait encourager les producteurs africains à créer de la valeur ajoutée proprement africaine dans le secteur agroalimentaire. Les petits producteurs devraient collaborer avec le secteur privé pour regrouper et distribuer leurs produits, et cela

leur serait bien utile afin de ne pas être exclus d'un développement entraîné par le secteur privé, en particulier dans le secteur des fruits et légumes (horticulture).³⁴

Encourager des liens étroits entre les petits producteurs et l'agro-industrie

Les États membres de l'Union africaine, dans l'optique de la ZLEC, devraient chercher en priorité à encourager et à développer les liaisons en amont et en aval entre l'agriculture et l'agro-industrie. Pour que les petits exploitants profitent de l'ouverture de marchés sous-régionaux ou régionaux créés par la ZLEC pour leurs produits agroalimentaires, il faut appliquer des mesures d'accompagnement. Celles-ci devraient comporter une aide publique à la création d'équipements tels que des entrepôts, des installations de refroidissement et de réfrigération, à l'octroi de crédits et de capitaux, à l'accès à la technologie et aux services de vulgarisation. Cela sera d'autant plus essentiel que ces éléments peuvent aider les petits exploitants à participer au mieux à l'activité agro-industrielle locale et éventuellement même à exporter. En outre, les autorités pourraient utilement encourager les grandes exploitations commerciales à passer des accords de sous-traitance avec les petits producteurs pour commercialiser leurs produits aux prix du marché. Cela leur permettrait de surmonter les obstacles considérables auxquels ils se heurtent dans leur tentative d'entrer sur les marchés sous-régionaux et régionaux créés par la ZLEC.

Les gouvernements doivent aider les organisations de vente des produits agricoles des petits exploitants pour leur permettre de rester ou de rentrer dans les chaînes de valeur et de se procurer des intrants agricoles, de faciliter leur distribution et la production agricole, de regrouper les produits de base, d'assurer la transformation et la vente des produits alimentaires³⁵. Les gouvernements doivent également rechercher le soutien des donateurs pour compléter les efforts qu'ils font eux-mêmes pour aider les petits agriculteurs à s'adapter au marché qui sortira de la ZLEC, par l'acquisition de meilleures compétences techniques, administratives et financières, et à respecter les normes industrielles. Cela pourrait être réalisé par des initiatives telles que le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP)³⁶. Le renforcement des coopératives agricoles et des organisations d'agriculteurs serait également utile, en particulier pour améliorer la productivité et les méthodes de transformation, et pour augmenter la capacité de vente et permettre aux producteurs d'entrer dans les filières de distribution.

Éviter de favoriser les grandes entreprises au détriment des petites

La promotion de l'agro-industrie doit être conçue de façon que l'augmentation d'influence de la consolidation de l'industrie agroalimentaire au niveau mondial n'amène pas la ZLEC à avoir pour effet d'empêcher l'émergence des petites entreprises. Il est important

d'éliminer les barrières discriminatoires qui, par exemple, favorisent les grosses entreprises au détriment des petites, notamment le coût élevé de l'inscription au registre du commerce, qui a un impact plus léger sur les grosses entreprises et qui risque d'affecter les chances d'accès au crédit. Les gouvernements pourraient aussi envisager des mesures d'accompagnement de la libéralisation qui aident les petites entreprises agroalimentaires dans la concurrence avec les grandes entités commerciales, en particulier les firmes mondiales qui tendent souvent à capter de grosses parts de marché par une stratégie de marque et en assurant la constance du respect des normes et de la qualité de leurs produits³⁷.

Une stratégie d'atténuation des effets de la concentration grandissante de l'agro-industrie à l'échelle mondiale sur les États membres de l'Union africaine pourrait consister à imposer des règles de contenu local et de quotas d'effectifs qui découragent les entreprises internationales d'employer des non-Africains. Les lois relatives à l'immigration qui donnent la priorité à l'emploi de travailleurs africains pourraient de même être renforcées – cela aiderait à garantir des emplois aux Africains et permettrait aux entreprises africaines de profiter de l'accès au crédit et des synergies avec les grands opérateurs mondiaux³⁸. La volonté de contrecarrer la prépondérance des firmes mondiales de l'agroalimentaire rend encore plus impérieuse la nécessité d'éliminer les barrières à l'investissement intra-africain – en particulier puisqu'une faible proportion seulement des investissements des pays africains se font dans d'autres pays africains³⁹. Il importe donc que les négociateurs de la ZLEC s'assurent que des règles favorables en matière d'investissement et une robuste politique de la concurrence figurent bien au programme de la phase 2 des négociations.

Protéger le droit au travail et les droits des travailleurs

Les négociateurs devraient s'assurer que les nouvelles règles commerciales ne réduisent pas la portée de la réglementation du travail et qu'elles favorisent bien le droit au travail et les droits des travailleurs sur le lieu de travail.

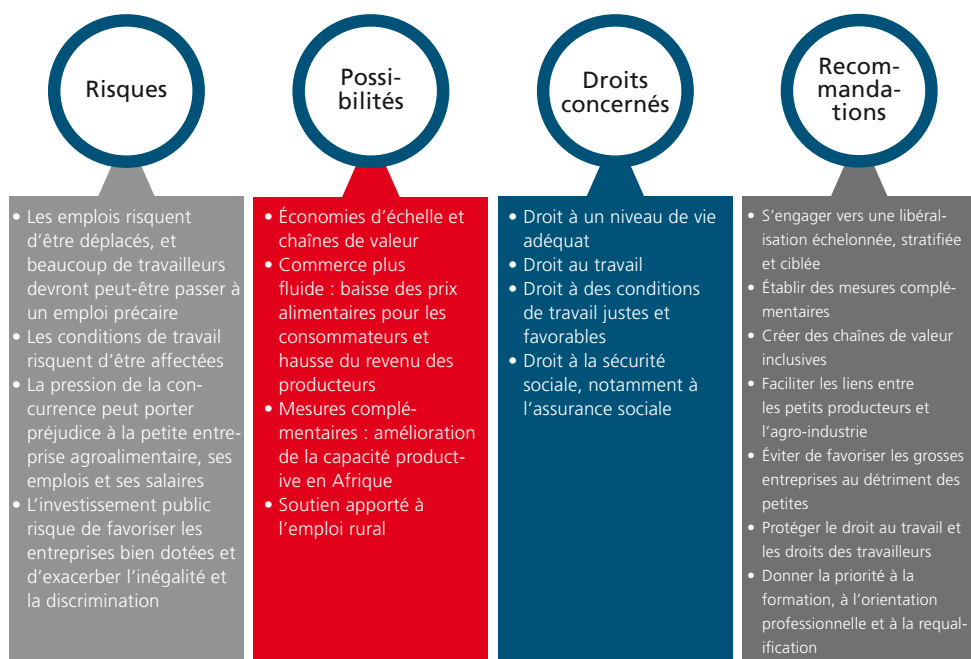
Donner la priorité à la formation, à l'orientation professionnelle et à la requalification

Pour ceux dont les perspectives d'emploi risquent d'être compromises par la libéralisation des échanges, les États sont, en vertu de leurs obligations en matière de droits de l'homme, tenus de fournir des moyens d'éducation, de formation et d'orientation professionnelle pour permettre à ces travailleurs d'acquérir soit les qualifications nécessaires pour s'adapter à de nouvelles possibilités offertes par le commerce des produits agroalimentaires, soit les compétences nécessaires pour obtenir un autre emploi. En fait, la formation visant à faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre sera un aspect essentiel de la ZLEC pour augmenter avec

succès les échanges d'une façon qui soit économiquement et socialement bénéfique aux pays membres⁴⁰.

Les programmes de requalification professionnelle devraient expressément viser les ruraux vulnérables pour les aider à trouver un emploi ou à améliorer leurs capacités pour être compétitifs dans l'agro-industrie. Il faut donner la priorité à la jeunesse qui entre sur le marché du travail ainsi qu'aux femmes. La création de capacités dans les zones rurales doit être coordonnée avec les priorités du développement rural et doit être liée aux politiques de diversification de la production ou des marchés agricoles et d'expansion des services de l'industrie manufacturière dans les zones rurales⁴¹. La formation et la création de capacités sont également importantes pour encourager et développer l'innovation.

Figure 11: La ZLEC et le droit au travail dans le secteur agroalimentaire



¹ CEA et UA (2007). Rapport économique sur l'Afrique 2007 : Accélérer le développement de l'Afrique par la diversification. Addis-Abeba, CEA; CEA et UA 2013. Rapport économique sur l'Afrique 2013 : Tirer le plus grand profit des produits de base africains; J. Y. Lin (2012). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development and Policy. Washington, Banque mondiale, cité dans : Commission économique pour l'Afrique 2016 : Transformative Industrial Policy for Africa. [http:// repository.uneca.org/handle/10855/23015](http://repository.uneca.org/handle/10855/23015) (consulté le 30 mars 2017).

² Banque mondiale, FAO et FIDA (2009). Gender in Agriculture Sourcebook. Washington, Banque mondiale. <http://siter-esources.worldbank.org/INTGENAGRLIVSOUBOOK/Resources/CompleteBook.pdf> (consulté le 30 mars 2017).

- ³ Mevel, Simon et Stephen Karingi (2013). Towards a Continental Free Trade Area in Africa – A CGE Modelling (...) on Agriculture. In D. Cheong et al. (2013). Le partage des récoltes : agriculture, commerce et emploi. Organisation internationale du Travail et Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- ⁴ CNUCED (2015). The Continental Free Trade Area: Making It Work for Africa. Document de synthèse No 44. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2015d18_en.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ⁵ Mbabazi, Jennifer et al. 2015. Transforming Africa's Agriculture to Improve Competitiveness. In World Economic Forum. 2015. Africa Competitiveness Report 2015. <http://reports.weforum.org/africa-competitiveness-report-2015/chapter-2-1-transforming-africas-agriculture-to-improve-competitiveness/> (consulté le 30 mars 2017).
- ⁶ UA (2008). Stratégie pour la mise en œuvre du Plan d'action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique. UA/MIN/ CAMI/3(XVIII), entériné par la Conférence des ministres africains de l'industrie. https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Investment_and_Technology_Promotion/Implementation_Strategy.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ⁷ L'importance de l'industrie agroalimentaire a été maintes fois soulignée dans des réunions de haut niveau, telles que la Conférence de haut niveau sur le développement de l'agro-business et des agro-industries en Afrique (Abuja, 2010), entérinant l'Initiative pour le développement de l'agro-business et des agro-industries (3ADI) et la Déclaration d'Abuja sur le développement de l'agro-business et des agro-industries en Afrique.
- ⁸ Commission européenne (2005). Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements. West Africa: Agro-Industry. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/january/tradoc_121196.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ⁹ Ibid., 20.
- ¹⁰ Clapp, Jennifer (2014). Trade Liberalisation and Food Security: Examining the Linkages. Quaker Office des Nations Unies.
- ¹¹ FAO (2015). La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2015. <http://www.fao.org/publications/sofa/2015/en/> (consulté le 30 mars 2017).
- ¹² Yumkella, Kandeh K. et al. (dirs. de publ.) (2011). Agribusiness for Africa's Prosperity, 101. Vienne, ONUDI. https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Agro-Industries/Agribusiness_for_Africas_Prosperty_e-book_NEW.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Ibid. 102.
- ¹⁵ Commission européenne (2005). Op. cit.
- ¹⁶ Sandrey, R. et al. (2011). Agricultural Trade and Employment in South Africa. OCDE, document de travail – politiques, No 130. Publications de l'OCDE.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ OIT (2016). Projet de principes directeurs pour la promotion de moyens de subsistance durables en milieu rural, axés sur les secteurs agroalimentaires (18 août 2016), à consulter à l'adresse suivante : www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_512911.pdf (consulté le 26 mars 2017).
- ¹⁹ OIT (2016). Ibid.
- ²⁰ Yumkella, Kandeh K. et al. (dirs. de publ.) (2011). Op. cit.
- ²¹ Banque africaine de développement (2016). Nourrir l'Afrique : stratégie pour la transformation agricole de l'Afrique 2016-2025. http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Feed_Africa_-_Strategy_for_Agricultural_Transformation_in_Africa_2016-2025.pdf (consulté le 30 mars 2017). Il y est noté que toute transformation agricole réussie est menée par les entreprises, et que le secteur privé a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation de cette transformation. La stratégie note aussi le passage d'un développement du secteur de 'l'agriculture comme un mode de vie' à 'l'agriculture comme une entreprise'.
- ²² CEA et UA (2012). Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for Boosting Intra-African Trade and Framework for the Fast Tracking of a Continental Free Trade Area. www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ATPC/issues_affecting_intra-african_trade_proposed_action_plan_for_biat_and_framework_for_the_fast_tracking_en.pdf (consulté le 15 mai 2017).
- ²³ Njehu, Fredrick (2012). Analysis on the implementation of the Comprehensive African Agriculture Development

- (CAADP) in EAC. http://www.esaff.org/images/scooping_study_on_caadp_kenya_feb_2012.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ²⁴ BAD (2017). Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA). <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/programme-for-infrastructure-development-in-africa-pida> (consulté le 30 mars 2017).
- ²⁵ Tobin, Kathryn (2016). Trade for Economic Justice. African Agenda. Vol. 19, No 2. [http://www.twnafrica.org/africanagenda/Agenda %2019.2 %20new.pdf](http://www.twnafrica.org/africanagenda/Agenda%2019.2%20new.pdf) (consulté le 30 mars 2017).
- ²⁶ Stotsky, Janet G. (2016). Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes. Documents de travail du FMI 17 et 46. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf> (consulté le 30 mars 2017).
- ²⁷ Higgins, K. (2013). Gender and Free Trade (...) and Policy Guidance. www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/03/2013-Gender-and-FTAs-Best-Practices-and-Policy-Guidance.pdf (consulté le 5 mai 2017).
- ²⁸ Akinkugbe, Olabisi Delebayo (2013). The Dilemma of Public-Private Partnerships as a Vehicle for the Provision of Regional Transport Infrastructure Development in Africa. *The Law and Development Review*. Volume 6, No 2. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2557192 (consulté le 5 mai 2017).
- ²⁹ Banque africaine de développement (2016). Op. cit.
- ³¹ CEA, CUA et BAD (2017). L'état de l'intégration régionale en Afrique VIII: Bringing the ZLEC About. Publications des Nations Unies.
- ³² CEA, CUA et BAD (2017). Ibid. Ch. 7.
- ³³ Uganda Export Promotion Board (2008). National Export Strategy: Gender Dimension. <http://www.intracen.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=57618> (consulté le 30 mars 2017).
- ³⁴ Banque africaine de développement (2016). Op. cit.
- ³⁵ Les gouvernements doivent investir dans l'infrastructure rurale, notamment les routes, l'adduction d'eau, l'électricité, ainsi que dans l'amélioration de la productivité agricole.
- ³⁶ Auer, Claus (2010). Global Partnership for Agriculture and Food Security: Actors, Missions and Achievements, 2. In *Rural 21* 5/2010. www.rural21.com/fileadmin/_migrated/content_uploads/Auer_GPAFS_long_01.pdf (consulté le 30 mars 2017).
- ³⁷ CEA (2015). Rapport économique sur l'Afrique 2015. <http://www.uneca.org/publications/economic-report-africa-2015> (consulté le 30 mars 2017).
- ³⁸ Une autre option consisterait à limiter l'acquisition d'entreprises africaines par des entités étrangères, en particulier dans des pays comme l'Afrique du Sud qui ont déjà un régime de la concurrence qui est viable et où ces acquisitions ne seraient pas compatibles avec l'adhésion grandissante à la législation et la politique de la concurrence dans le continent.
- ³⁹ Karingi, Stephen et al. (2016). Towards a Transformative African Integration Process: Beyond the Conventional Approaches. AERC Working Paper presented at the Research Symposium.
- ⁴⁰ Mevel, Simon & Karingi, Stephen (2013). Op. cit.
- ⁴¹ OIT (2016). Op. cit.

Chapitre VIII

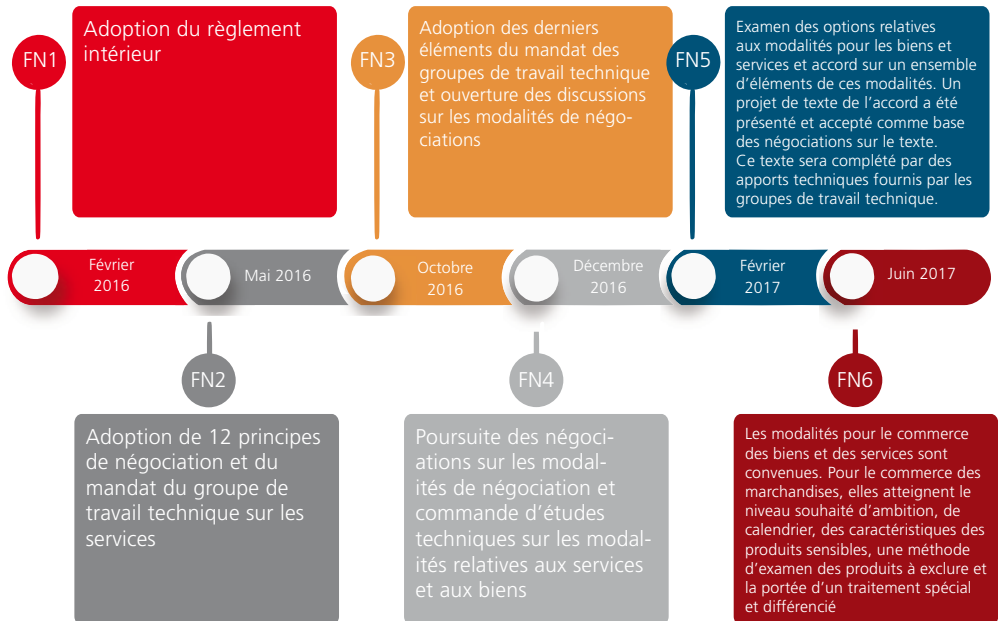
Un processus de négociation compatible avec les droits de l'homme

A Principes généraux

L'objet premier d'une étude d'impact sur les droits de l'homme d'un accord relatif au commerce et à l'investissement est de s'assurer que les dispositions de l'accord sont bien compatibles avec les droits de l'homme. L'étude d'impact sur les droits de l'homme doit également examiner le processus de négociation pour voir s'il est participatif, inclusif et transparent et s'il est mené avec un contrôle parlementaire approprié¹. Comme on l'a vu plus haut, le respect des droits de l'homme suppose le respect des obligations formelles de participation et de transparence.

Ces obligations sont énoncées dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans les autres instruments africains relatifs aux droits de l'homme², ainsi que dans les traités internationaux que les États africains ont, dans leur grande majorité, ratifiés. Ces obligations ont depuis été réaffirmées dans l'Agenda 2063 ainsi que dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Ces principes rappellent que les droits de l'homme doivent être respectés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques.

Figure 12: Les derniers progrès des négociations



Le processus de négociation et d'adoption d'un accord sur le commerce ou l'investissement doit lui-même être évalué au regard du respect des principes directeurs que sont la participation, la transparence et la responsabilité concernant les études d'impact de tels accords, par. 5.3.

Parmi les grandes questions que la participation permet d'aborder figurent la durabilité des projets, l'atténuation de l'opposition du public, la prévention de la marginalisation et l'efficacité. La participation n'est pas seulement une pratique optimale, elle est aussi une conséquence directe du droit international.³

B Pourquoi encourager la participation

Une large participation du public à l'élaboration de la politique commerciale a généralement pour effet que la politique en question est plus transparente, mieux conçue et mieux adaptée⁴. Étant donné que tous les droits de l'homme sont interdépendants, les droits relatifs à la participation peuvent renforcer les autres droits de l'homme; la participation peut notamment aider les pauvres à se prendre en main dans leur lutte contre la pauvreté⁵. Placer les groupes marginalisés au cœur des décisions économiques permet de conclure des accords qui respectent les droits de l'homme pour tous. Cela permet d'assurer un caractère équilibré et inclusif à l'économie et au commerce⁶.

En outre, l'inclusion de tous est importante dans une perspective politique : si les citoyens et les collectivités locales se sentent privés du droit de vote, cela risque de déclencher des tensions sociales, une instabilité politique ou même un conflit, comme le constatent le Rapport des Nations Unies sur la situation sociale dans le monde, 2013⁷ ainsi que d'autres études. La participation effective du public permet de faire plus largement apparaître le sort des plus vulnérables qui risquent d'être marginalisés, et cela donne à la ZLEC une légitimité sociale plus grande que si l'accord était négocié en secret, loin des regards, sans participation publique. Celle-ci permet d'obtenir l'adhésion de l'opinion aux résultats de l'accord et de minimiser la résistance potentielle de certains secteurs ou même du parlement à l'achèvement des négociations – autant d'éléments importants pour le succès de la ZLEC.

Dans une perspective économique, même si les hypothèses et les prédictions des modèles économiques sont, parfois, relativement précises, il est impossible de dire à l'avance avec certitude comment les nouvelles politiques évolueront – des facteurs politiques étrangers peuvent affecter les cours mondiaux, le climat peut affecter la production et les prix agricoles. Pour cette raison, veiller à ce qu'un large ensemble de vues et d'impacts soient pris en compte avant la conclusion

d'un nouvel accord relatif au commerce et aux investissements est un moyen de s'assurer que la politique retenue sera robuste, inclusive et durable.

Formuler des politiques en secret constitue une violation du droit de participer à la vie politique et pourrait ouvrir la porte à l'influence corruptrice du pouvoir politique et du grand capital.⁸

Une démarche fondée sur les droits de l'homme, tout comme une démarche fondée sur la réduction de la pauvreté, peut aider à informer et renforcer la politique commerciale en recueillant un plus grand nombre de connaissances spécialisées, et donc une expérience plus large dans la formulation de la politique commerciale. Alors que les effets du commerce international sont ordinairement analysés grâce à des modèles économiques utilisant des données macroéconomiques, l'analyse de la pauvreté et la problématique des droits de l'homme s'appuient de plus en plus sur une combinaison de mesures quantitatives et qualitatives faites au niveau de la collectivité locale et du ménage. Transmettre l'expérience acquise à ces niveaux aux négociateurs de l'accord commercial dans une langue acceptable pour eux est un moyen de s'assurer que la politique résultante répond bien aux besoins des habitants du pays⁹, et en particulier des plus vulnérables.

On a démontré depuis longtemps – grâce à une modélisation économique de type formel, à des travaux empiriques et à des analyses des politiques publiques – que les politiques commerciales n'avaient pas nécessairement les mêmes effets sur les hommes et les femmes, et que les relations et les différences entre les sexes pouvaient en elles-mêmes influencer leur résultat.¹⁰

En Afrique, des réseaux spécialisés, des ONG et des instituts de recherche ont développé des relations fonctionnelles sur les grandes questions telles que la paix et la sécurité, l'égalité des sexes, les changements climatiques et la gouvernance¹¹. S'agissant aussi du commerce, les organisations de la société civile peuvent apporter leurs connaissances et leur savoir-faire, ce qui ne peut qu'aider les gouvernements à proposer des options de négociation qui soient compatibles avec les droits de l'homme. Les pays où la société civile et les associations commerciales sont actives tendent à obtenir de meilleurs résultats dans les négociations commerciales – car ces processus inclusifs aident les pays à choisir leur politique commerciale en réponse à une meilleure compréhension des caractéristiques nationales. Il y a généralement une participation insuffisante des femmes à la vie politique et un manque de transparence dans les processus de prise de décisions, encore trop souvent soumis à des méthodes patriarcales qui excluent les femmes. Une démarche qui tienne compte de la perspective des droits des

femmes est essentielle pour la réalisation d'un développement inclusif et durable conduisant à des résultats progressiste.¹²

C Niveaux de participation et principes connexes

La participation aux négociations commerciales devrait être envisagée à différents niveaux : national, régional et international. Tous les acteurs compétents – gouvernements, communautés économiques régionales et organisateurs des forums internationaux de négociation – doivent prendre des mesures pour assurer une participation effective et authentique.

Assurer un processus décisionnel réactif, inclusif, participatif et représentatif à tous les niveaux.

ODD 16, cible 7.

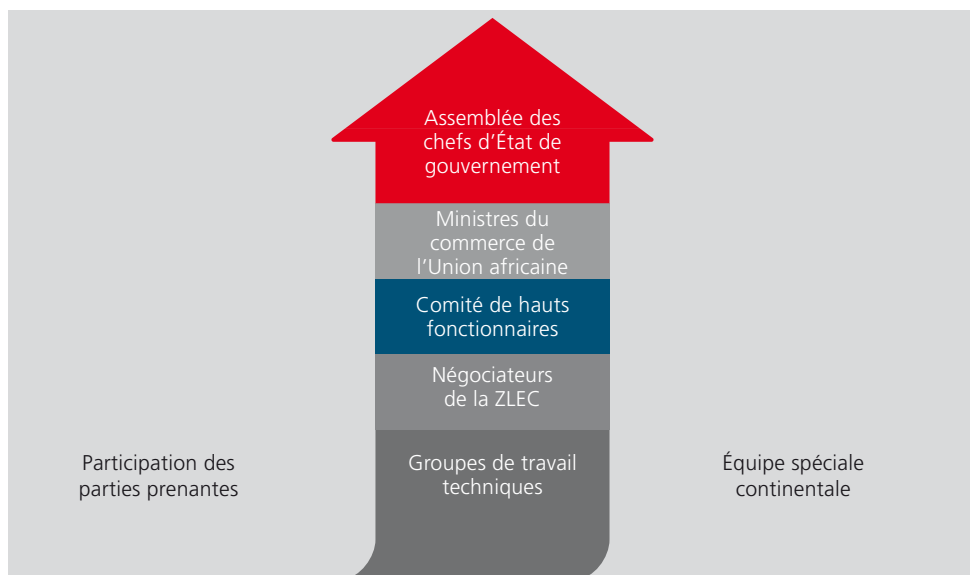
D'abord, le choix des priorités de la négociation au niveau national doit être le résultat d'une participation de tous les acteurs, y compris les couches les plus pauvres et les plus vulnérables de la population, ainsi que les femmes. Les États doivent donc créer des mécanismes institutionnels au niveau national grâce auxquels ils pourront organiser la consultation des acteurs de façon que leurs vues soient pleinement prises en considération.

Les gouvernements doivent s'assurer que parmi ceux qui sont consultés, il y a au moins des producteurs agricoles et des associations d'agriculteurs (y compris les petits exploitants et les paysans sans terre), les organismes de défense des consommateurs, les chambres de commerce et d'industrie, les associations professionnelles et industrielles, les organismes de normalisation, le parlement et les parlementaires, les médias, les groupes de femmes, les institutions de défense des droits de l'homme, les milieux universitaires et les ONG, en particulier celles qui travaillent dans le domaine de l'environnement, du droit du travail, des questions de parité et des questions relatives à la jeunesse. La diversité des groupes ainsi contactés dépendra manifestement des pays concernés et du type d'accord envisagé. Si, par exemple, le but d'un accord se limite à l'échange de marchandises, l'ensemble des fournisseurs de services qui doivent être consultés est plus restreint que dans le cas d'un accord couvrant à la fois les biens et les services. Mais dans le cas d'un accord authentiquement complet, comme c'est le cas de la ZLEC, la diversité des organismes et des particuliers qui sont potentiellement intéressés sera vaste et appellera donc un important effort à gérer.

Les travailleurs de l'économie informelle, les femmes ou les habitants des zones rurales en général qui dépendent de l'agriculture pour leur existence sont souvent complètement oubliés des rédacteurs de la politique commerciale. Peut-être que les dirigeants ne considèrent pas

ces groupes comme des acteurs intervenant dans le commerce international et l'investissement. Cependant, comme les chapitres qui précèdent l'ont montré, certains d'entre eux sont des commerçants actifs qui peuvent contribuer à la poursuite de l'intégration économique et de la croissance, pour peu qu'ils disposent d'un cadre favorable. De plus, nombre d'entre eux seront affectés en bien ou en mal par les nouvelles règles du commerce et de l'investissement. Il faut donc bien s'assurer que leurs droits fondamentaux et leurs besoins sont bien pris en considération et s'efforcer de les faire participer aux consultations relatives à la nouvelle politique commerciale et d'investissement. Il convient de garder à l'esprit que certains de ces acteurs – les travailleurs du secteur informel ou les agricultrices – risquent fort bien de ne pas connaître le fonctionnement des consultations gouvernementales. Il faut donc spécialement s'efforcer d'atteindre ces groupes, notamment par l'intermédiaire de travailleurs communautaires ou de dirigeants traditionnels, en gardant à l'esprit qu'il faut employer la langue locale et non pas l'anglais ou le français et peut-être assurer une transmission de l'information par des voies orales plutôt que par écrit.

Figure 13: Le cadre institutionnel des négociations de la ZLEC



La transparence est un des principes fondamentaux de la défense des droits de l'homme. Elle doit comporter l'accès à l'information et elle est étroitement liée à la participation des citoyens. Un processus participatif n'a de sens et n'est efficace que si les acteurs qui y prennent part sont bien au fait de l'information indispensable pour qu'ils puissent prendre des décisions en connaissance de cause. Durant les négociations, l'information au sujet du contenu possible

de l'accord doit être largement diffusée et les projets de texte publiés au fur et à mesure des progrès des négociations. Durant celles-ci, les versions successives changent. De nouvelles dispositions figurant dans l'accord ou la suppression de clauses qui étaient auparavant incluses doivent être communiquées à tous les acteurs, tant par l'organe intergouvernemental qui accueille les négociations que par les gouvernements. Là encore, cela contribue à ce que le public ait confiance et soutienne les négociations. C'est aussi un moyen de s'assurer une large prise en considération des impacts possibles de telle ou telle disposition précise.

Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons

ASPIRATION 6: Une Afrique dont le développement est façonné par le peuple: tous les citoyens africains seront activement associés au processus décisionnel sur tous les aspects du développement, notamment social, économique, politique et environnemental.

Source: <http://www.un.org/en/africa/osa/pdf/au/agenda2063.pdf> (accessed 5 April 2017)

L'inclusion effective des groupes touchés par l'accord de libre-échange suppose que ces groupes possèdent l'information nécessaire pour se prononcer en connaissance de cause sur l'accord en question et la capacité de participer aux négociations. Cela n'est pas automatique mais doit être expressément prévu dans les préparatifs, la négociation elle-même et l'application des accords sur le commerce et l'investissement. Le partage de l'information, l'amorce de consultations et le travail en partenariat peuvent, pour les acteurs tant étatiques que non étatiques, présenter un caractère nouveau, peu familier¹³. Les problèmes de l'organisation et de l'application de mécanismes authentiques de consultation ne doivent pas être sous-estimés. Pourtant, comme on l'a vu dans les sections qui précèdent, les avantages sont multiples : il est donc utile de consacrer le temps voulu et des ressources suffisantes pour développer ces capacités et faire en sorte que des voix nouvelles puissent se faire entendre.

L'Etat devrait, par un appui politique et financier, assurer une participation plus grande et effective de la population à toutes les phases de l'élaboration, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et programmes¹⁴.

D Participation aux négociations de la ZLEC

Le projet de cadre stratégique de la ZLEC souligne combien il importe de s'assurer que le processus de négociation associe bien tous les acteurs qui doivent participer et être consultés, en particulier les groupes de la société civile aux niveaux national, sous-régional et continental. Le cadre stratégique exige des États membres de l'Union africaine qu'ils organisent

un échange et un partage de l'information et que les journalistes et les universitaires soient impliqués dans le processus d'établissement de la ZLEC pour participer à la création de capacités et faire largement connaître au public l'idée maîtresse de la ZLEC¹⁵. De même, dans son programme prioritaire sur la politique commerciale¹⁶, le BIAT met en avant l'amélioration du rôle du secteur privé organisé, du secteur privé informel et des femmes dans la formulation de la politique commerciale.

Cela découle de la reconnaissance du fait que l'Africain moyen doit participer plus nettement au processus d'intégration. Il faut diffuser l'information sur le fonctionnement de l'accord, ce qui améliorera la transparence du processus et garantira une plus large adhésion de la population¹⁷. Il en est d'autant plus ainsi que la démarche d'intégration régionale de l'Afrique transcende les considérations économiques étroites et se prête naturellement à un processus ouvert et inclusif de rédaction d'un accord continental tel que celui de la ZLEC.¹⁸

Les Parties affirment et déclarent solennellement leur attachement aux principes suivants: responsabilité, justice économique et participation populaire au développement.

Traité d'Abuja, article 3.

Dans une déclaration publique, Mme Fatima Haram Acyl, Commissaire de l'Union africaine au commerce et à l'industrie, a rappelé que la Commission de l'Union africaine avait rédigé au début de 2017 une version préliminaire d'un modèle de texte de l'accord de la ZLEC portant sur le commerce des marchandises et le commerce des services, texte adressé aux gouvernements des États membres et aux communautés économiques régionales en vue de consultations nationales et régionales. Elle a souligné que « pour que la ZLEC soit couronnée de succès, il est très important de rappeler que l'appropriation du projet est d'importance critique. Nous nous efforçons d'obtenir l'engagement des parties prenantes dans ce processus, y compris le secteur privé et les autres acteurs non étatiques chaque fois que c'est possible. Cependant, nous encourageons toujours les États membres et les communautés économiques régionales à organiser des consultations régionales et nationales de ces parties prenantes aussi régulièrement que possible »¹⁹.

De nombreuses voix critiques se sont cependant fait entendre. Des groupes de la société civile se sont plaints que « les processus impliqués dans la conception et la négociation de l'accord de la ZLEC sont jusqu'à présent opaques et exclusifs. Les structures créées pour la ZLEC ne ménagent pratiquement aucun espace pour la société civile, le secteur privé et les différents groupes sociaux et milieux économiques dont les intérêts sont en jeu. En outre,

l'information relative à la procédure de la ZLEC, y compris même les dates des réunions des structures existantes et leur ordre du jour, tend à être considérée comme confidentielle et n'est pas facilement disponible. Ainsi, les perspectives et les préoccupations des travailleurs, des agriculteurs, des commerçants, des producteurs intérieurs, des groupes de femmes qui ont, dans le passé, subi les effets des politiques commerciales risquent d'être oubliées dans le processus de la ZLEC »²⁰.

Diverses consultations avec la société civile ont eu lieu durant les négociations de façon à recueillir l'avis de la société civile et amener les dirigeants africains à exiger que la ZLEC soit plus inclusive. Cependant, il s'agit le plus souvent de réunir des représentants d'organismes de la société civile déjà actifs au niveau national, et cela n'a pas permis une participation continue car le texte du projet d'accord et les options envisagées ont évolué.

La Commission de l'Union africaine a encouragé les gouvernements à publier les premières versions de l'accord en vue des consultations, mais on ne sait pas si cela s'est traduit par une large diffusion des projets de texte. Les négociations ont lieu entre les États Membres uniquement. La CEA et la CNUCED sont admises comme observateurs qui peuvent apporter des contributions techniques quand les États membres le demandent. Mais il devrait y avoir davantage de négociatrices dans les délégations nationales. Il n'y a pas de mécanisme officiel prévoyant la participation de la société civile aux négociations; au contraire, des représentants isolés de la société civile peuvent démarcher leur gouvernement de façon à faire partie des délégations de négociateurs²¹. Le secrétariat de l'Union africaine a engagé instamment les États à inclure des représentants des principales parties prenantes dans leur délégation aux négociations.

Étant donné que les acteurs non étatiques n'ont guère de possibilité d'intervenir au niveau de l'Union africaine et étant donné l'absence de transparence des négociations, le processus consultatif national acquiert d'autant plus d'importance²². Pourtant, il semble qu'au niveau national, à quelques rares exceptions près, les débats aient jusqu'à présent été limités, commençant tard ou incluant uniquement des acteurs déjà bien connectés du secteur privé.

Les débats, même avec des Africains ayant dans le monde des affaires de bonnes relations internationales, révèlent qu'une grande proportion des acteurs qui subiront probablement les effets du nouveau régime commercial continental ignorent entièrement l'existence même du processus de la ZLEC, sans parler des consultations nationales. Cela souligne encore plus la nécessité d'atteindre les groupes marginalisés et d'améliorer la diffusion de l'information sur la ZLEC, notamment par les radios locales et par les médias sociaux.

Les citoyens, qui sont les principaux 'bénéficiaires' de la ZLEC, n'ont jusqu'à présent joué aucun rôle significatif dans les processus

African Agenda23

E Recommandations

Les États membres et la Commission de l'Union africaine devraient s'assurer que le cadre de négociation de la ZLEC comprend bien des consultations larges et prévoit des mesures actives de diffusion de l'information sur le déroulement des négociations, notamment la diffusion des projets d'accord.

Les consultations nationales sont d'une importance particulière pour recueillir les vues et connaître les intérêts des acteurs non étatiques tels que le secteur privé, la société civile, les milieux universitaires et les travailleurs. Les ministères, dans la plupart des cas, ont ouvert des filières de communication bien établies avec le secteur privé, et ces filières peuvent aider à conduire efficacement les négociations²⁴. La nécessité d'une consultation et d'une coordination entre les ministères doit également figurer en bonne place dans les agendas nationaux. Comme pour de nombreuses autres procédures commerciales, les négociations de la ZLEC ont généralement été animées par les ministères du commerce et de l'industrie. Pourtant, d'autres acteurs – les ministères des finances, de l'agriculture, du travail ou de l'éducation – devraient être des acteurs importants et pourraient apporter une précieuse contribution.

Les États membres doivent également aller au-delà de ces filières et rechercher activement la coopération d'un large ensemble de parties prenantes, notamment des groupes tels que les commerçants informels, les petits producteurs agroalimentaires et les femmes en milieu rural, qui sont rarement consultés dans le choix d'une politique du commerce et de l'investissement. Les États doivent consacrer assez de temps et de ressources à une action de sensibilisation et de diffusion de l'information au sujet de la procédure de la ZLEC et du contenu proposé de l'accord. Il faut pour cela prévoir un choix attentif de la formule et de la langue dans laquelle l'information est diffusée de façon à atteindre un public aussi large que possible en prêtant attention aux simples citoyens, souvent oubliés. Les filières d'information qui peuvent être utilisées sont notamment les travailleurs du secteur de la vulgarisation agricole, les dirigeants traditionnels, les auditions locales ou les médias traditionnels et les médias sociaux.

L'analyse des questions de genre et la consultation d'associations de femmes doivent occuper une place centrale dans la détermination des priorités nationales des négociations commerciales et la formulation des positions de fond des gouvernements et des ONG. Cela

suppose une participation appréciable des mécanismes nationaux et régionaux de promotion de la femme dans la prise de décisions des négociateurs de la ZLEC²⁵. Des ateliers tels que celui organisé en 2016 à Kampala par le Réseau tiers-monde Afrique, par l'Institut d'information et de négociation commerciales de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (SEATINI) et d'autres encore, qui ont rassemblé des militantes et des organisations de jeunes, des universitaires et des dirigeants progressistes pour créer des connaissances et nouer des liens de solidarité autour du projet d'accord de la ZLEC, sont bienvenus²⁶. Des initiatives similaires devraient également être lancées par les organismes publics et intergouvernementaux.

Les États membres doivent prendre des mesures pour assurer la participation des femmes aux travaux des délégations de négociateurs de l'accord sur le commerce et l'investissement.

Au niveau du Forum de négociation de la ZLEC et des groupes de travail techniques, la procédure et la structure des négociations doivent prévoir des points d'entrée et des moyens d'assurer la transparence, les consultations et la participation. À tout le moins, les négociations entre les États membres devraient être l'occasion de faire se rencontrer des acteurs non étatiques qui seraient alors informés des progrès accomplis et auraient l'occasion de formuler des suggestions sur le projet de texte²⁷. Des représentants de la société civile devraient être à même de participer directement aux négociations dans les forums sans avoir à passer par l'intermédiaire de leur propre gouvernement de façon à être inclus dans la délégation de celui-ci.

Le forum de négociation de la ZLEC devrait aussi prévoir des moyens d'informer les institutions spécialisées et autres organisations pertinentes de façon à obtenir leur participation. Il pourrait s'agir de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, de la FAO, de l'OIT, du PNUD, de l'UNICEF, notamment.

Il faudra obtenir des fonds suffisants pour cette opération de partage de l'information et de participation aux négociations. Des fonds seraient nécessaires pour les frais de voyage nationaux et internationaux d'équipes parfois nombreuses, mais aussi pour la location de locaux de réunion et des services d'interprétation et de traduction²⁸. Les gouvernements souhaiteront peut-être chercher un concours financier auprès de la structure « Aide pour le commerce » ou auprès d'autres sources internationales de financement pour élaborer des processus de consultation et de diffusion de l'information.

¹ De Schutter, Olivier (2011). Conseil des droits de l'homme – Principes directeurs applicables aux études de l'impact sur les droits de l'homme des accords relatifs au commerce et à l'investissement. Document de l'ONU A/HRC/19/59/Add.5, para 3.3.

- ² Les États africains ont entériné ces obligations dans divers instruments, tels que les Articles 9, 10 et 13 de la Charte africaine et le Protocole de 1998 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.
- ³ Initiative mondiale pour les droits économiques, sociaux et culturels (2014). A GI-ESCR Practitioner's Guide, 2 globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2014/05/GI-ESCR-Practitioners-Guide-on-Right-to-Participation.pdf (consulté le 25 mai 2017).
- ⁴ Knox, John H. (2012). Rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable. Document de l'ONU A/HRC/22/43.
- ⁵ PNUD (2000). Rapport sur le développement humain. http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf (consulté le 29 mars 2017).
- ⁶ Banque mondiale (2012). Human Rights and Economics: Tensions and Positive Relationships, 31.
- ⁷ Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU (2013). Inequality Matters: Report of the World Social Situation 2013 <http://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/InequalityMatters.pdf> (consulté le 29 mars 2017).
- ⁸ PNUD (2000). Op. cit.
- ⁹ McGill, Eugenia (2004). Poverty and Social Analysis of Trade Agreements: A More Coherent Approach? Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 2, No 2, pages 390-391.
- ¹⁰ Voir par exemple Nilufer Cagatay (2001). Trade, Gender and Poverty et Lourdes Beneria et al. (2003). Gender, Development and Globalization: Economics as if All People Mattered.
- ¹¹ Vanheukelom, Jan et al. (2016). Political economy of regional integration in Africa: What drives and constrains regional organisations?, pages 24 et 25.
- ¹² Madzwamuse, Masego (2015). Economic Justice as a Site for Women's Empowerment, OSISA www.osisa.org/buwa/economic-justice/regional/economic-justice-site-women%E2%80%99s-empowerment (consulté le 25 mai 2017).
- ¹³ Randall, Ian (2011). Guidelines for Non State Actor participation in CAADP processes. Groupe de travail du PDDAA sur la participation des acteurs non étatiques.
- ¹⁴ Commission africaine (2011). Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, par. 29. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).
- ¹⁵ Union africaine. Projet de cadre stratégique pour la mise en œuvre du Plan d'action pour le renforcement du commerce intra-africain et pour la création de la zone de libre-échange continentale. AU/TD/ZLEC/AP/DSF(I).
- ¹⁶ Commission de l'Union africaine et CEA (2012). Boosting Inter-African Trade: Issues Affecting Intra-African Trade, Proposed Action Plan for boosting Inter-African Trade and Framework for the fast tracking of a Continental Free-Trade Area.
- ¹⁷ CEA (2012). L'état de l'intégration régionale en Afrique, V: vers une zone de libre-échange continentale africaine.
- ¹⁸ CEA et al. (2015). Transparence, consultation et participation dans le cadre des négociations sur la zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC). Recommandations de l'atelier d'experts multipartite sur une éventuelle étude d'impact sur les droits de l'homme de la zone de libre-échange continentale. www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/RecommendationsTransparency-AndParticipation30April2015.pdf (consulté le 25 mai 2017).
- ¹⁹ UA (2017). La Commission de l'Union africaine accueille la cinquième réunion du Forum des négociateurs (FN) de la zone de libre-échange continentale (ZLEC). Communiqué de presse, 27 février 2017. <https://www.au.int/web/en/pressreleases/20170228/african-union-commission-hosts-5th-meeting-continental-free-trade-area> (consulté le 25 mai 2017).
- ²⁰ Déclaration de la société civile africaine sur la zone de libre-échange continentale lors de la Semaine commerciale africaine (Africa Trade Week) 2016.
- ²¹ Regions Refocus, et Third World Network-Africa (2016). The Continental Free Trade Area (ZLEC): Process and Political Significance – A Primer <http://twnafrica.org/RR%20+%20TWN-A%20-%20HYPERLINK%20http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf> HYPERLINK "http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf" HYPERLINK "http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf" HYPERLINK "http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf" ZLEC

HYPERLINK "<http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf>" HYPERLINK "<http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf>" HYPERLINK "[%20Primer.pdf](http://twnafrica.org/RR%20%2B%20TWN-A%20-%20CFTA%20Primer.pdf)" (consulté le 29 mars 2017).

²² Tralac (2016). African Continental Free Trade Area: Policy and negotiation options for trade in goods <https://www.tralac.org/news/article/10980-african-continental-free-trade-area-policy-and-negotiation-options-for-trade-in-goods.html> (consulté le 25 mai 2017).

²³ Third World Network-Africa. 2016. Editorial: Rushing towards a ZLEC, African Agenda Vol. 19 (2).

²⁴ Tralac (2016). Op. cit.

²⁵ CEA et al. (2015). Transparency, Consultation and Participation in the Continental Free Trade Area (ZLEC) Negotiations in Africa, Recommendations from the Multi-Stakeholder Expert Workshop on a Potential Human Rights Impact Assessment (HRIA) of the ZLEC, 4 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/RecommendationsTransparency- AndParticipation30April2015.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/RecommendationsTransparency-AndParticipation30April2015.pdf) (consulté le 25 mai 2017).

²⁶ Fondation Dag Hammarskjöld (2016). Towards an Equitable and Transformative Continental Free Trade Area: A Heterodox and Feminist Approach (East Africa) [http://www.daghammarskjold.se/event/towards-equitable-transformative- ative-continental-free-trade-area-heterodox-feminist-approach-east-africa/](http://www.daghammarskjold.se/event/towards-equitable-transformative-continental-free-trade-area-heterodox-feminist-approach-east-africa/) (consulté le 25 mai 2017).

²⁷ Tralac (2016). Op. cit.

²⁸ Tralac (2016). Ibid.

Chapitre IX

Mécanismes institutionnels et structurels

A Introduction

Pour faciliter et suivre l'application, résoudre les conflits et encourager les acteurs à appliquer l'accord, un ensemble d'institutions et de structures sera conçu et créé dans le cadre de la ZLEC. Le document-cadre présente certains des mécanismes envisagés¹. La nature et la portée du cadre institutionnel de la ZLEC, pourtant, ne sont pas actuellement connues, qu'il s'agisse des mécanismes institutionnels, des mesures d'accompagnement ou des moyens de règlement des différends.

Des mécanismes permanents seront nécessaires pour assurer la compatibilité de la ZLEC avec l'exercice des droits de l'homme de façon inclusive et durable. Les institutions et mécanismes à prévoir devront donc être conçus et fonctionner de façon à intégrer pleinement les principes des droits de l'homme, les aspirations énoncées dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine et les objectifs de développement durable. Pour être compatibles avec les droits de l'homme, les mécanismes institutionnels et structurels de la ZLEC devront être conçus de façon à faciliter l'exercice de l'obligation de rendre des comptes par les gouvernements et les autres acteurs économiques en vertu des accords relatifs au commerce et à l'investissement.

Dans cette perspective, le présent chapitre décrit certains des mécanismes et leurs mandats. On a beaucoup débattu ailleurs des structures, du financement et des calendriers optimaux de la mise en œuvre, des mécanismes de suivi et de règlement des différends de la ZLEC, de sorte qu'on ne s'appesantit pas dans le présent chapitre sur la nature de ces structures ni sur la façon dont elles seront mises en place et à quelle date.

Créer des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux

ODD 16, Cible 6

La première partie du chapitre examine certains des aspects que devront présenter les nouveaux mécanismes institutionnels et structurels pour la mise en œuvre de la ZLEC. Dans une deuxième partie, on présente certains des mécanismes précis qui aideront à rendre la ZLEC compatible avec l'exercice des droits de l'homme, dont certains ont déjà été examinés plus haut. Le suivi, qui devra avoir lieu dans le cadre de ces mécanismes, est examiné au chapitre X.

B Aspects généraux

Un ensemble d'organismes est envisagé pour l'application et la poursuite de la mise en place de la ZLEC. Il y aura notamment à l'échelle du continent un secrétariat, un comité de contrôle et un comité de représentants. Il faudra aussi plusieurs structures d'application au niveau national. À cette fin, il sera sage d'utiliser les structures et institutions des communautés économiques régionales existantes².

Quels que soient les organismes intervenant dans l'application de la ZLEC, ils devront suivre plusieurs principes pour que la ZLEC ait un effet compatible avec la défense des droits de l'homme et avec le développement à mesure que son application progressera. Parmi ces principes doivent figurer le dialogue et la consultation avec la société civile et avec les mouvements sociaux, l'efficacité des mécanismes de coordination avec les autres organes concernés, ces principes s'inspirant de l'information découlant des actions de suivi et de collecte de données.

Dialogue et consultation

Il est essentiel que les mécanismes institutionnels et structurels chargés d'appliquer la ZLEC prévoient un dialogue et un processus de consultation adéquats. Comme on l'a vu aux chapitres IV et VIII, l'exercice des droits de l'homme suppose l'exercice du droit à l'information et à la participation aux prises de décisions. Les mécanismes de dialogue et de consultation doivent donc obtenir non seulement l'adhésion du secteur privé mais aussi de la société civile, des mouvements sociaux et de tous les autres acteurs pertinents.

Parmi les facteurs de succès essentiels à la réalisation de la vision pour 2063, figurent la participation, l'inclusion et l'autonomisation des citoyens

Commission de l'Union africaine, Agenda 2063: The Critical Factors for Success³

Le respect de ces principes n'est que la première étape d'une participation effective du public à l'intégration régionale; les responsables de la création et du fonctionnement de ces mécanismes doivent bien veiller à l'efficacité de ces mesures. Bien souvent, en Afrique, la participation de la société civile est entravée par un manque de capacités et de ressources⁴. Certains acteurs auront peut-être du mal à participer à des mécanismes intergouvernementaux ou à des structures relevant de la politique commerciale, si même ils ont conscience de leur existence. Les institutions et les structures nationales et internationales relatives à la ZLEC devraient s'assurer que l'information pertinente est dispensée selon des moyens accessibles aux Africains, compte tenu des différences locales de langue, de niveau d'alphabétisation et de contexte culturel.

L'Africain moyen doit être davantage impliqué dans le processus d'intégration. Il faut à cet effet plus d'informations sur le fonctionnement dudit processus, ce qui contribuera également à le rendre plus transparent et à mieux le faire accepter par le public.

Commission économique pour l'Afrique, Evaluation de l'intégration économique en Afrique, Volume V: Vers une zone de libre-échange continentale, 2012

Les responsables aux niveaux national et régional doivent prendre des mesures particulières pour atteindre tous les acteurs et veiller à ce que les couches sociales les plus désavantagées ou marginalisées fassent entendre leur voix. Pour cela, il faut chercher activement à atteindre les mouvements sociaux et les acteurs locaux, par exemple les réseaux d'agriculteurs ou les alliances de commerçants informels, ou rechercher la contribution des dirigeants traditionnels. Il faut aussi garder à l'esprit que, bien souvent, les Africains les plus vulnérables n'appartiennent à aucune association. Il faut disposer de données précises et désagrégées sur la situation des couches de la population africaine qui sont privées des moyens d'exercer leurs droits civiques.

Le Comité recommande à l'État partie de mettre en place un système de collecte de données statistiques permettant d'évaluer le niveau d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels par les individus et les groupes défavorisés et marginalisés, notamment par les ruraux, les personnes déplacées, les autochtones, les membres des minorités ethniques et les personnes handicapées.

Source: Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales, Angola, 2016⁵

Collecte des données et suivi

Collecte des données

Pour que les mécanismes institutionnels et structurels de mise en œuvre et de contrôle de la ZLEC répondent bien aux besoins permanents du continent africain, il est essentiel de collecter les données pertinentes. Ainsi, tous les mécanismes créés dans le cadre de la ZLEC devront avoir un rôle dans la collecte des données, et les données collectées devront refléter la situation propre des groupes vulnérables à la discrimination, qui sont souvent oubliés des dirigeants et dans la pratique, à savoir les femmes et les commerçantes informelles en particulier.

La collecte de données désagrégées, qui permet de comparer différents groupes de population, fait partie des obligations des États en matière de droits de l'homme

HCDH (2016) : A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO DATA – Leaving No One Behind in the 2030 Development Agenda

La collecte des données peut amener divers secteurs économiques, sociaux et culturels de la société à vouloir participer à la formulation, l'application et l'examen des politiques qui risquent de les toucher. L'avantage sera d'autant plus grand que des efforts seront faits pour émanciper les groupes vulnérables dans la collecte des données et l'utilisation des résultats⁶. Une meilleure collecte des données aidera à appliquer les principes de responsabilité, de justice économique et de participation populaire au développement consignés dans le Traité d'Abuja ⁷, ainsi que les principes de la démocratie, de la défense des droits de l'homme et du respect de la légalité, qui sont à la base du processus de la ZLEC. De plus, ce principe est compatible avec les objectifs de l'étude d'impact sur les droits de l'homme, qui sont de contribuer au renforcement des capacités des débiteurs d'obligations et des titulaires de droits.

La statistique joue un rôle fondamental dans le système d'information d'une société démocratique

Principes fondamentaux de la statistique officielle de l'ONU, cités dans "OHCHR (2016) A HUMAN RIGHTS-BASED APPROACH TO data"

Les organes de défense des droits de l'homme ont reconnu que la collecte des données risquait de prendre beaucoup de temps et d'être coûteuse, et ils ont fait observer qu'à cette fin une aide internationale et une coopération par les filières de défense des droits de l'homme étaient disponibles⁸. Les gouvernements peuvent également chercher un appui pour une collecte adéquate des données et pour des processus consultatifs et de suivi dans le cadre de l'Aide pour le commerce, parallèlement à la ZLEC et au BIAT, ou dans le cadre de ceux-ci. À cet égard, on rappellera le récent memorandum d'accord entre l'OIT et la CEA qui annonce une coopération entre elles pour aider les États africains à produire des statistiques du travail, et notamment de l'emploi des jeunes, de la protection sociale et des migrations de main-d'œuvre en Afrique.⁹

Suivi

Du point de vue des droits de l'homme, il est appréciable que les négociateurs de la ZLEC envisagent d'inclure dans l'accord un mécanisme de suivi et d'évaluation. Le chapitre X présente certains des éléments qui devraient être inclus dans un tel mécanisme.

La collecte des données et le suivi sont essentiels pour la responsabilisation, principe essentiel des droits de l'homme. Le suivi assure la transparence au sujet des impacts des décisions de politique générale et peut aider à dégager les mesures correctives qui pourraient être prises. De plus, un mécanisme permanent de suivi et d'évaluation est indispensable pour

que les politiques de la ZLEC continuent à répondre aux besoins économiques, sociaux et développementaux à mesure de l'évolution des circonstances, et à les adapter quand ces politiques ne donnent pas les résultats attendus. Les mécanismes de suivi et de mise en œuvre doivent être accessibles non seulement aux opérateurs économiques et aux organismes publics, mais aussi aux couches de la population qui risquent d'être lésées, comme on l'a vu plus haut.

Coordination

La ZLEC créera probablement un ensemble de mécanismes au niveau de l'Union africaine et au niveau national. En outre, les mécanismes continentaux, régionaux et nationaux seront sans doute chargés d'un rôle dans l'application de la ZLEC.

L'architecture de la ZLEC doit être étayée par des institutions nationales, régionales et continentales, sur le modèle de celles que prévoit le Plan d'action pour l'intensification du commerce intra-africain.

Source: ARIA VIII, 2017¹⁰ (cite dans "OHCHR. 2016. A human rights based approach to data").

On envisage aussi de valoriser certaines synergies utiles, par exemple en combinant les structures institutionnelles nécessaires pour appliquer le BIAT et celles qui sont envisagées dans le cadre de la ZLEC. Les communautés économiques régionales (CER), par exemple, sont déjà dotées d'unités de suivi et d'évaluation qui suivent l'application des plans stratégiques, et la CEA a commencé à élaborer une stratégie continentale ayant pour but de concilier les différentes structures de suivi et d'évaluation des CER pour suivre les progrès de la réalisation des éléments du BIAT.

Les entités plus ou moins nombreuses qui appliqueront les dispositions de la ZLEC devront s'efforcer de rechercher une coordination efficace de leurs mandats et de leurs activités pour éviter, une fois que ces mécanismes seront pleinement déployés, des impacts indésirables ou des différends à résoudre.

Il serait particulièrement souhaitable de coordonner l'action menée avec celle des organes de défense des droits de l'homme, et en particulier la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dont les fonctions comprennent la coopération avec les autres institutions africaines et internationales chargées de défendre et de protéger les droits de l'homme et des peuples.¹¹

C Mécanismes spécifiques

Dans la présente section, on expose certains des mécanismes institutionnels et structurels qui aideraient à s'assurer que les impacts sur les droits de l'homme de la ZLEC sont bien pris en compte de façon permanente dans l'esprit du Traité d'Abuja, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et des autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Les mécanismes examinés ici ont un ou plusieurs des rôles suivants : mise en œuvre de la ZLEC de façon compatible avec les droits de l'homme, poursuite des négociations de la ZLEC, conception de mesures d'accompagnement et de soutien orientées vers la défense des droits de l'homme durant la phase de transition, responsabilité et réparation des préjudices éventuellement causés par la ZLEC.

Le secrétariat

La ZLEC aura probablement un secrétariat qui sera chargé de plusieurs des questions relatives au contenu de la ZLEC, notamment les échanges de marchandises, le commerce des services et les investissements. Il est possible que la Commission de l'Union africaine soit restructurée et dotée des ressources lui permettant de remplir la fonction de secrétariat de la ZLEC. On a proposé que des spécialistes du commerce international soient détachés des secrétariats des communautés économiques régionales au secrétariat de la ZLEC¹². Les tâches du secrétariat consisteraient à suivre, évaluer, publier et mettre en œuvre l'accord relatif à la ZLEC, ou bien par lui-même ou bien par la préparation de rapports destinés aux ministres pour les aider à remplir leur rôle de suivi, d'évaluation et de mise en œuvre de la ZLEC, ou encore par la création d'organes subsidiaires tels qu'un comité de contrôle.

Quelles que soient la portée du mandat du secrétariat et ses relations avec les autres organes chargés de développer et de mettre en œuvre la ZLEC, son travail devra être inspiré par les principes des droits de l'homme, comme on l'a vu dans la section précédente. En outre, quel que soit le mandat du secrétariat, plusieurs de ces fonctions doivent être réalisées sinon par lui, du moins par un autre des mécanismes de la ZLEC. Ces fonctions sont notamment la prise délibérée de mesures tendant à ce que toutes les couches de la population africaine soient bien prises en compte (par le dialogue, la consultation, la collecte de données ou d'autres moyens) dans le contrôle de la mise en œuvre de l'accord, la conception de mesures d'accompagnement et le règlement des différends.

Ajustement et mesures compensatoires

Le cadre institutionnel de la ZLEC devrait inclure des fonds d'ajustement et d'indemnisation, ainsi que des dispositifs semblables au profit de tous ceux qui risquent d'être lésés

par suite des changements des structures et de la législation entraînés par la ZLEC. Un fonds de développement chargé d'indemniser les perdants de la libéralisation devrait être institué sous les auspices de la ZLEC. L'existence d'un tel fonds est importante car beaucoup d'États membres de la ZLEC ont une administration fiscale fragile qui fait qu'ils sont fortement dépendants des tarifs douaniers. Encourager ces États à entreprendre des réformes de leur commerce international, par exemple par un abaissement des droits de douane, suppose qu'il existe des fonds d'indemnisation fonctionnant bien, destinés à rassurer ceux qui risquent d'être perdants du fait de la diminution des recettes douanières. Un tel fonds pourrait avoir pour but d'aider à accomplir les réformes nécessaires pour appliquer de façon profitable l'accord de la ZLEC, et en particulier les réformes visées par l'initiative du BIAT. De cette façon, les améliorations de compétitivité seraient assurées, et il serait moins nécessaire de trouver, au fil des ans, une aide financière, ce qui éviterait de devoir créer un système excessivement coûteux et inefficace de prestations en espèces.

Un fonds de développement ou un fonds d'indemnisation pourrait aussi inclure un mécanisme assurant le partage des gains résultant de la libéralisation parmi les différents membres de l'Union africaine, de façon équitable et proportionnée. Plusieurs des CER prévoient déjà des mécanismes de compensation financière. La CEDEAO a ainsi créé un Fonds de coopération, d'indemnisation et de développement, qui prévoit des moyens d'indemniser les États membres de la CEDEAO des pertes causées par la libéralisation des échanges¹³. Pour sa part, l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) comporte un accord de partage des recettes douanières dans lequel la répartition de la composante de développement du fonds est pondérée en faveur des États membres moins avancés¹⁴. Les budgets de ces fonds proviennent des contributions des membres ou de donateurs. C'est pour cette raison que les fonds de partage des recettes, tels que celui de la SACU et de la CEDEAO, ont mieux fonctionné que d'autres. De même, il importe que la ZLEC prévoie un mécanisme correctement financé, ayant des critères d'admissibilité et des conditions de versement bien précisés.

Dans toute la mesure possible, il faudrait trouver des solutions qui font que les gains et les pertes sont répartis entre les groupes, et non pas concentrés sur un seul groupe. Il faut par conséquent définir des mécanismes tels que des mesures d'atténuation ou de redistribution... pour que ceux qui tirent profit de l'accord compensent, ne serait-ce qu'en partie, ceux qui sont lésés, et pour que ces derniers soient protégés.

Source: De Schutter, Olivier. 2011. Conseil des droits de l'homme – Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme. 13 http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SessionOrdinaire/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf (consulté le 5 avril 2017)

Les fonds destinés à faciliter l’ajustement au niveau national sont également nécessaires. L’application de l’accord sur la ZLEC entraînera des avantages, mais aussi des coûts d’ajustement sociaux et privés. Des coûts d’ajustement disproportionnés subis par certains sous-groupes iraient à l’encontre des obligations des pays africains en matière de droits de l’homme. La stabilité sociale et la défense des droits de l’homme seront en péril si les coûts que subissent les individus, en particulier ceux qui sont vulnérables tels que les commerçants transfrontaliers, les petits agriculteurs, les femmes et les jeunes, ne font pas l’objet d’une indemnisation pour les effets négatifs de la ZLEC, ou s’il n’est pas prévu d’assistance corrective – sous forme, par exemple, de programmes de requalification – pour leur permettre de s’adapter aux nouvelles possibilités offertes par la ZLEC.

Création de capacités

La ZLEC doit s’accompagner d’une création de capacités ciblées, pour faire en sorte que les pays africains et les acteurs soient tous capables de comprendre le contenu de la ZLEC et soient bien placés pour tirer parti des possibilités qu’elle offre. La création de capacités doit garantir que toutes les parties honorent leurs engagements en vertu de l’accord de façon durable, compatible avec les droits de l’homme, et profitent des avantages attendus.

La Commission de l’Union africaine et ses partenaires techniques devraient prévoir une activité de création de capacités ciblée et adaptée, visant notamment les jeunes, les femmes, les commerçants transfrontaliers informels et les producteurs vivriers ruraux. Au niveau national, les gouvernements africains devront peut-être aussi organiser une création de capacités pour s’assurer qu’ils ont bien la compétence voulue pour aider les commerçants à observer les règles d’origine et les normes de la ZLEC et à utiliser les dispositions d’indemnisation figurant dans l’accord.

Le Plan d’action pour le renforcement du commerce intra-africain se veut une contribution aux efforts visant à tirer des avantages plus inclusifs du commerce. On y souligne, par exemple, la nécessité de soutenir les femmes entrepreneurs et de favoriser leur participation active à l’élaboration des politiques commerciales. Par ailleurs, en abaissant le coût de l’information et en simplifiant les procédures complexes, on fera en sorte que les personnes qui n’ont pas les moyens de faire face aux coûts de transaction puissent aussi bénéficier des avantages découlant de la ZLEC. En combinant les structures institutionnelles prévues dans le Plan d’action avec celles qui sont envisagées dans le cadre de la ZLEC, on favorisera la mise en œuvre du Plan d’action.

Comme on l'a vu au chapitre IV, les droits de l'homme et une saine politique économique supposent un investissement dans la formation et le perfectionnement professionnels. Un pays dont la main-d'œuvre est hautement qualifiée et bien éduquée attire les investissements, encourage l'innovation, équipe les habitants des moyens de tirer parti des nouvelles possibilités offertes par le commerce et facilite le passage des travailleurs d'un secteur de l'économie à un autre¹⁵. La création de capacités doit également être organisée à l'intention de ceux qui travaillent dans les secteurs où des emplois risquent d'être supprimés, et faciliter le passage des travailleurs faiblement ou insuffisamment qualifiés à de nouveaux emplois prévus en vertu de la ZLEC. La formation professionnelle utile au secteur agricole, et en particulier à l'agro-industrie, sera nécessaire pour permettre aux petits exploitants agricoles de tirer parti des nouvelles possibilités de création de valeur ajoutée dans l'agriculture commerciale que laisse espérer la ZLEC. Les États pourraient envisager de créer un fonds à cet effet.

Le droit au travail englobe l'obligation de l'État de veiller à ce que les systèmes éducatifs forment les jeunes à l'obtention d'un premier emploi et de prendre les mesures voulues pour que chacun exerce son droit de gagner sa vie grâce à un emploi qu'il a librement choisi et accepté. Parmi ces mesures, figurent des programmes d'orientation et de formation techniques et professionnelles.

Source: African Commission. 2010. Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights

Protection sociale

Plusieurs organismes créés par les traités relatifs aux droits de l'homme ont noté la nécessité de la protection sociale et des systèmes d'assurance sociale pour les travailleurs du secteur formel comme du secteur informel¹⁶ et la prestation d'allocation chômage. Les négociateurs pourraient, par exemple, envisager d'inclure une référence à la recommandation 202 de l'OIT dans un article de l'accord sur la ZLEC qui porterait sur les questions de travail. Cela reviendrait à reconnaître que la protection sociale est bien un instrument important de promotion de l'égalité des chances entre tous, et entre les sexes et les ethnies, ainsi qu'un soutien à la transition de l'emploi informel à l'emploi formel.

Le mécanisme chargé des barrières non tarifaires

Comme on l'a vu dans les chapitres antérieurs, la réalisation des objectifs de la ZLEC suppose l'élimination d'un très grand nombre de barrières non tarifaires qui ralentissent le commerce intra-africain. La ZLEC doit donc prévoir un mécanisme permettant de traiter les barrières non tarifaires afin non seulement de réduire les obstacles au commerce, mais aussi pour offrir à chacun un moyen de recours et d'expression dans le cadre de la ZLEC.

Les mécanismes de ce type existant dans cette optique dans les communautés économiques régionales sont conçus pour faciliter le repérage, le suivi et l'élimination des barrières non tarifaires. Ces mécanismes permettent aux commerçants de signaler les barrières non tarifaires aux fonctionnaires nationaux, qui seront alors tenus de prendre des mesures pour les éliminer et d'en rendre compte aux dirigeants de la communauté économique régionale pertinente. Certains mécanismes de traitement des barrières non tarifaires sont, par exemple, le signalement par texto (téléphone mobile) ou en ligne de l'existence de ces obstacles au commerce, ce qui facilite l'utilisation de ces informations par les acteurs les plus divers – opérateurs économiques, commerçants transfrontaliers, entreprises, fonctionnaires, chercheurs universitaires et autres parties intéressées¹⁷.

Un mécanisme de la ZLEC pour le traitement des barrières non tarifaires pourrait s'appuyer sur l'expérience acquise à ce sujet par les communautés économiques régionales. Les pays de l'Afrique de l'Est ont déjà à cet égard une appréciable expérience¹⁸. Dans les pays membres de la CAE, par exemple, il existe un mécanisme administratif – un cadre de coordination dans lequel les organismes publics et les fonctionnaires de divers ministères chargés de faciliter le commerce à l'intérieur de la CAE supervisent l'élimination des barrières non tarifaires. Un interlocuteur du secteur public et un interlocuteur du secteur privé ont été désignés pour travailler à l'élimination de ces barrières¹⁹. Ainsi, le mécanisme est une instance qui permet la communication et le dialogue visant à éliminer les barrières non tarifaires. C'est une solution de coopération conçue pour constituer un ensemble commun d'informations et de connaissances au sujet des barrières non tarifaires mis à la disposition des acteurs nationaux et régionaux les plus divers²⁰. L'expérience acquise avec ces mécanismes en Afrique montre qu'ils peuvent aboutir à l'élimination des barrières non tarifaires²¹.

Un mécanisme de traitement des barrières non tarifaires dans le cadre de la ZLEC comprendrait ces éléments, mais irait plus loin de façon à donner suite aux préoccupations des groupes vulnérables tels que les commerçantes transfrontalières. Par exemple, le secrétariat de la ZLEC (ou un organe créé à cet effet) pourrait encourager divers représentants de la société civile à participer à la procédure relative aux barrières non tarifaires, en prêtant spécialement attention à la situation des agricultrices, des commerçantes transfrontalières et des acteurs du secteur informel. Ce mécanisme pourrait aussi prévoir la coopération avec les organes créés par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, de façon à suivre la situation aux postes frontières et à déterminer si les petites commerçantes transfrontalières ne sont pas soumises à des exigences qui pèsent sur leur activité et qui ne sont pas prévues par la loi. Cela susciterait une précieuse prise de conscience et protégerait les droits de ce groupe important mais vulnérable d'acteurs économiques. Le mécanisme ainsi créé contribuerait

aussi à la bonne gouvernance et au respect de la légalité en réduisant les occasions d'abus par les responsables des douanes.

Recours judiciaires

L'obligation de rendre des comptes et l'accès à des moyens de recours sont des aspects fondamentaux du droit des droits de l'homme. La ZLEC comprendra sans aucun doute un mécanisme de règlement des différends. Ce mécanisme s'inspirera sans doute de la pratique du COMESA et d'autres régimes de commerce international pour donner la priorité à des moyens de règlement à l'amiable des différends. Si les négociations n'aboutissent pas à un règlement, elles pourraient être suivies par une médiation, une conciliation ou par d'autres moyens pacifiques de règlement des différends avant de porter le litige devant un comité de règlement des différends de la ZLEC.²²

Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et assurer pour tous l'égalité d'accès à la justice

ODD 16 Cible 3

Il est probable que le mécanisme de règlement des différends de la ZLEC comportera des moyens d'appel, soit devant une chambre de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples qui existe déjà, soit devant un comité spécial²³. À long terme, les appels seraient plutôt entendus par une chambre d'une cour africaine de justice et des droits de l'homme et des peuples, mais celle-ci n'a pas encore été créée; quand elle le sera, elle remplacera l'actuelle Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Ce cadre permettrait de valoriser des synergies entre les droits de l'homme et le droit commercial; il serait en effet plus facile, si la chambre créée relevait de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, de faire en sorte que les membres de la chambre de la ZLEC soient des juristes connaissant très bien le droit des droits de l'homme.

Le processus de règlement des différends pourrait également donner la suite voulue aux problèmes de droits de l'homme si les particuliers avaient la faculté de saisir eux-mêmes le mécanisme de règlement. De même, les tribunaux nationaux des États membres de la ZLEC peuvent être une voie de recours pour les particuliers souhaitant faire exécuter les obligations prévues par la ZLEC au niveau national. Les tribunaux nationaux donnent aux particuliers l'accès à des recours et sont donc un moyen important d'obtenir l'exécution des droits et obligations découlant de la ZLEC.

L'évaluation d'impact devrait déboucher sur des conclusions et recommandations, sur la base desquelles seront tenus responsables les organes chargés de négocier et de conclure l'évaluation d'impact.

Conseil des droits de l'homme, 2011,

Source: Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, para 7.5

¹ CEA et UA (2012). Questions liées au commerce intra-africain. Plan d'action proposé pour l'intensification du commerce intra-africain et Cadre pour l'accélération d'une zone de libre-échange continentale. [www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-doc-uments/ATPC/issues_affecting_intra-african_trade_proposed_action_plan_for_biat_and_framework_for_the_fast_tracking_en.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ATPC/issues_affecting_intra-african_trade_proposed_action_plan_for_biat_and_framework_for_the_fast_tracking_en.pdf) (consulté le 15 mai 2017).

² CEA, CUA et BAD (2017). L'état de l'intégration régionale en Afrique, volume VIII: vers une zone de libre-échange continentale en Afrique. Publications des Nations Unies.

³ Commission de l'Union africaine (2015). Agenda 2063 : document cadre. L'Afrique que nous voulons. www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063-framework.pdf (consulté le 15 mai 2017).

⁴ Ibid.

⁵ Conseil économique et social des Nations Unies (2016). Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Observations finales sur les quatrième et cinquième rapports périodiques de l'Angola. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6Q5mlBEDzFEovLCuWYv4K4CjyTfMhmtIKDyYbtR6DUel4lQ54C5Gx5GhpHH4mm2x-Se1c%2F%2BYuhzy8XaYxsFMZ9Tb0N1SE5czdoKzPN0NP%2FslHeOPCvAoP6lrUVlk> (consulté le 17 mai 2017).

⁶ HCDH (2016). A Human Rights-Based Approach To Data: Leaving No One Behind In The 2030 Development Agenda. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonAppr HYPERLINK "http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonAppr HYPERLINK "http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf">HYPERLINK "http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonAppr%20HYPERLINK%20%22http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonAppr%20HYPERLINK%20%22http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonAppr%20HYPERLINK%20%22http://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf) (consulté le 15 mai 2017).

⁷ Traité instituant la Communauté économique pour l'Afrique, adopté à Abuja (Nigéria) le 3 juin 1991, Article 3.

⁸ Conseil économique et social (1989). No 1, Rapports des États parties. Supplément No 4 (E/1989/22 – E/C.12/1989/5), Annexe III.

⁹ OIT (2016). L'OIT et la CEA signent un nouveau memorandum d'accord à l'appui des statistiques de travail en Afrique. http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS_450099/lang-en/index.htm (consulté le 16 mai 2017).

¹⁰ CEA, CUA et BAD (2017). Op. cit.

¹¹ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981. Doc. OUA CAB/LEG/67/3/Rev.5, At. 45. Réimpression en 21 ILM 58 (1981), Charte mise en vigueur le 21 octobre 1986. http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/ban-jul_charter.pdf (accessed 15 May 2017). Seuls le Soudan du Sud et le Maroc n'ont ni signé ni ratifié ladite Charte.

¹² CEA, CUA et BAD (2017). Op. cit.

¹³ CEDEAO (2003). Protocol A/P2/1/03 Relating to the Application of Compensation Procedures for Loss of Revenue Incurred by ECOWAS Member States as a Result of The Trade Liberalisation. http://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/Protocol%20Relating%20to%20the%20Application%20of%20Compensation%20Procedures%20for%20Loss%20of%20Revenue%20Incurred%20by%20ECOWAS%20Member%20States%20as%20a%20result%20of%20the%20Trade%20Liberalisation%20Scheme.pdf (consulté le 17 mai 2017).

¹⁴ SACU (2002). Accord de l'Union douanière de l'Afrique australe, Article 34. <http://www.sacu.int/show.php?id=566>. (consulté le 14 mai 2017). Voir également James T. Gathii (2009). African Regional Trade Agreements as Legal Regimes. <http://www.felixpena.com.ar/contenido/negociaciones/anexos/2010-08-james-thuo-gathii.pdf>. (consulté le 14 mai 2017).

¹⁵ CADHP (2010). Principes et directives sur les droits de l'homme et des peuples dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf (consulté le 17 mai 2017).

¹⁶ CADHP (2010). Ibid.

¹⁷ COMESA Business Council (2017). COMESA: Non-Tariff Barriers Monitoring Mechanisms. <http://comesabusiness-council.org/Home/CBC/PolicyAdvocacy/TradePolicyResearch/NTBMonitoringMechanisms/> (consulté le 16 mai 2017).

¹⁸ Kimani, Nick. 2013. Overcoming Non-Tariff Barriers to Regional Trade Through Stakeholder Forums: Normative and Empirical Dimensions, 4. Conférence économique africaine (28 au 30 octobre 2013). www.afdb.org/en/aec-2013/papers/paper/overcoming-non-tariff-barriers-to-regional-trade-through-stakeholder-forums-normative-and-empirical-dimensions-902/ (consulté le 15 mai 2017). Le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ont établi des comités nationaux en 2007, le Burundi et le Rwanda en 2008. Pour une réunion typique où les pays non membres font rapport au Forum régional, voir CEA (2014). Report of the 16th EAC Regional Forum on Non-Tariff Barriers. www.meac.go.tz/sites/default/files/Documents/NTB_percent20REPORT_percent20DEC_percent202014.pdf (consulté le 15 mai 2017).

¹⁹ Kimani, Nick (2013). Op. cit.

²⁰ Le mécanisme des barrières non tarifaires cherche aussi à sensibiliser les fonctionnaires du commerce au niveau national et appelle les États membres de la CEA à allouer des ressources pour éliminer ces barrières.

²¹ Omondi, George (2009). Trade Experts Tackle Non-Tariff Barriers at Nairobi Forum. Business Daily. <http://dev.bdafrica.com/rest-africa/policy-and-politics/financial-services/trade-experts-tackle-non-tariff-barriers-nairobi> (consulté le 15 mai 2017); Makhubu, Manqoba. 2015. SD to Benefit from COMESA Trade Barriers Resolution. Swaziland Daily Observer.

²² CEA et UA (2012). Op. cit.

²³ CEA et UA (2012). Ibid.

Chapitre X

Suivi et évaluation

A Introduction

La plupart des études de l'impact des accords relatifs au commerce et à l'investissement sur les droits de l'homme précisent ce qui doit être suivi pour évaluer l'impact en question. Comme on l'a vu au chapitre III, les impacts de l'entrée en vigueur d'un accord ne peuvent pas tous être prévus, et certaines études d'impact sont effectuées sans que l'on dispose des données de référence permettant de dire si l'accord a un effet sur les droits de l'homme des groupes étudiés. Cela est d'autant plus vrai pour les études ex ante telles que la présente étude.

Les activités de suivi et d'évaluation recommandées dans le présent chapitre auront deux objectifs. D'abord, il s'agit de veiller à ce que la ZLEC n'impose pas des obligations qui ne sont pas compatibles avec les engagements pris par les États africains en matière de droits de l'homme, soit dans les négociations encore à réaliser sur les phases 1 et 2, soit au moment de transposer dans le droit interne les dispositions de l'accord de la ZLEC. Deuxièmement, ces activités visent à déterminer dans quelle mesure la ZLEC répond bien aux objectifs précis relatifs à l'exercice de chacun des droits de l'homme considérés dans l'étude d'impact, sur la base d'un ensemble d'indicateurs mesurables.

Le suivi sert à donner un aperçu détaillé de la situation existante ; un tel aperçu a pour principale utilité de faciliter l'élaboration de politiques clairement définies et soigneusement ciblées.

Source: Comité des droits économiques, sociaux et culturels(1989) Observation générale No. 1: Établissement de rapports par les États parties

Comme on l'a vu au chapitre IV, le suivi est une obligation en matière de droits de l'homme. Il est important pour assurer l'exercice de l'obligation de rendre des comptes et aussi pour que rien ne soit caché des effets des décisions prises. Le suivi peut aider à déterminer quels ajustements, quelles mesures d'indemnisation ou d'accompagnement doivent être prises s'il se produit des impacts contraires aux droits de l'homme du fait de la ZLEC. L'utilité du suivi a été réaffirmée dans les objectifs de développement durable, qui engagent à mesurer les questions relatives au développement.

Une suite appropriée doit être donnée aux conclusions et recommandations adoptées lors de la dernière phase de l'évaluation d'impact; pour ce faire, il faut mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation chargé de vérifier que ces conclusions et recommandations ont bien été prises en compte.

Source: Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements

Le suivi et l'évaluation des négociations en cours et de l'impact de la ZLEC doivent être compatibles avec les principes régissant les droits de l'homme. Ils doivent par exemple être accessibles non seulement aux opérateurs économiques et aux organismes publics, mais aussi aux autres parties intéressées, notamment les ONG et les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Le suivi est une entreprise coûteuse et de longue haleine; les gouvernements souhaiteront peut-être chercher une aide technique et financière, soit dans le cadre de l'Aide pour le commerce, soit auprès d'autres sources de défense des droits de l'homme, pour aider les gouvernements africains qui n'ont pas les capacités nécessaires à mener des opérations de suivi et d'évaluation.

Dans certains cas, une démarche reposant sur les droits de l'homme, par le moyen d'un audit, est justifiée. Cela peut être le cas quand l'entité qui réalise l'évaluation ou l'audit n'a ni le temps ni les ressources nécessaires pour une étude d'impact complète ou n'a pas pu se procurer les données nécessaires, ou quand elle a cherché à établir un lien entre l'adoption de la ZLEC et les résultats spécifiques en matière de droits de l'homme. Un tel audit doit porter surtout sur la façon dont la politique a été menée, c'est-à-dire si elle a comporté des mesures raisonnablement conçues pour réaliser l'exercice d'un droit particulier. Les audits de ce type peuvent utiliser à la fois des indicateurs quantitatifs et un examen qualitatif de la législation et des politiques pertinentes.¹

B Qui doit suivre et évaluer les droits de l'homme dans le cadre de la ZLEC?

La ZLEC comprendra ses propres mécanismes de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. On reproche souvent aux accords relatifs au commerce de ne pas prévoir un examen systématique de leur impact sur les différentes populations². Les mécanismes de la ZLEC pour le suivi et la vérification de l'application du protocole devraient faire référence aux objectifs de celui-ci et à ceux du Traité d'Abuja. Cela laisse une marge de manœuvre pour élargir leur portée. En d'autres termes, les mécanismes de suivi et d'évaluation peuvent, dans les limites de leur mandat, déterminer si la ZLEC a une incidence sur la transformation sociale et économique durable et inclusive des États membres de l'Union africaine, sur la promotion et

la protection des droits de l'homme et des peuples et l'obligation de rendre des comptes, ainsi que sur la justice économique et la participation au développement³. Cela laisse une marge de manœuvre suffisante pour que le mécanisme de suivi examine l'impact de la ZLEC sur la répartition des revenus et sur les droits de l'homme.

Un autre mécanisme pourrait aussi être envisagé, soit sous la forme d'un exercice approfondi semblable à la présente étude d'impact sur les droits de l'homme, soit dans le cadre d'un organe conventionnel existant, afin de suivre de près les incidences du nouveau régime du commerce et de l'investissement sur l'exercice des droits de l'homme en Afrique.

Des mécanismes existants tels que la Commission africaine, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, offrent déjà cette possibilité. Les États devraient être encouragés à faire figurer une description des impacts de la ZLEC dans leurs rapports soumis à ces organes et aux autres organes conventionnels, et à promouvoir la publication de rapports parallèles par des acteurs non étatiques, qui porteraient expressément sur des questions d'intérêt ou sur les groupes qui risquent d'être les plus touchés par les changements engendrés par la ZLEC.

Des organes compétents tels que l'OIT, le HCDH et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pourraient travailler avec les États membres et avec leurs institutions de défense des droits de l'homme pour s'assurer que leurs rapports à ces organes comprennent bien les informations voulues sur les indicateurs ou sur les questions recensées s'agissant du droit à l'alimentation, au travail, aux prestations sociales et des droits des femmes, ainsi que sur l'impact des mesures liées à la ZLEC sur l'exercice de ces droits.

C Que faut-il suivre et évaluer?

Pour déterminer si la ZLEC contribue bien à la réalisation des droits de l'homme et comment elle peut le faire au mieux, des indicateurs spécifiques doivent être définis et suivis au fil du temps.

Un indicateur relatif aux droits de l'homme est une information concrète faisant le point sur un objet, un événement, une activité ou un résultat qui est susceptible d'être rattachée aux règles et normes en matière de droits de l'homme ; qui concerne et reflète les préoccupations et les principes relatifs aux droits de l'homme ; et qui est utilisée pour évaluer et surveiller la promotion et la protection de ces droits.

Source: OHCHR. 2012. Human Rights Indicators – A Guide to Measurement and Implementation, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf (accessed on 6 May 2017)

Indicateurs

Ceux-ci doivent inclure des indicateurs de structure, de processus et de résultat⁴. Certains seront évalués à partir de données de référence bien précisées. Les situations de référence peuvent elles-mêmes appeler une réponse fondée sur les droits de l'homme. Par exemple, si les données révèlent une situation où le chômage des femmes est plus élevé que celui des hommes, cette situation en soi doit être corrigée, quels que soient les impacts de la ZLEC⁵.

Les indicateurs structurels représentent le cadre institutionnel des droits de l'homme, et notamment leur reconnaissance dans la législation nationale ou la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'information concernant les indicateurs structurels sera facilement disponible auprès du Bureau des affaires juridiques de l'ONU. Les indicateurs de processus mesurent les efforts déployés par les États pour assurer l'exercice d'un droit de l'homme particulier, tandis que les indicateurs de résultat sont, plus généralement, ceux qui décrivent l'expérience des titulaires de droits. En d'autres termes, le suivi des droits de l'homme doit à la fois évaluer les mesures prises et les résultats obtenus.

Certains indicateurs sont qualitatifs, comme l'expérience vécue par les populations concernées ou les enquêtes de perception, par exemple; en tant que tels ils ne nécessitent pas de données de référence. Outre qu'ils sont intéressants en eux-mêmes, ces indicateurs qualitatifs permettent de dégager une méthodologie potentielle d'évaluation quand on ne dispose pas de données de référence. D'autres options, en l'absence de celles-ci, peuvent inclure des comparaisons de données relatives à des populations similaires, à proximité de la frontière ou plus loin, ou par comparaison avec une moyenne nationale. Ces comparaisons peuvent faire apparaître des disparités et des questions potentielles appelant l'attention.

Les données analysées durant le suivi et l'évaluation des plans nationaux devraient être désagrégées selon les critères pertinents, notamment le fait de mettre l'accent sur les groupes vulnérables et désavantagés.⁶

Pour évaluer les résultats, c'est-à-dire le respect de l'obligation de résultat, les indicateurs sont indispensables pour décrire la situation des groupes sociaux désavantagés avant et après la libéralisation du commerce (emploi, nutrition, exercice par les femmes de leurs droits, etc.). Les indicateurs doivent inclure une analyse des crédits budgétaires affectés et de la mise en œuvre⁷. Le respect des obligations relatives aux droits de l'homme serait douteux si un État n'effectuait pas une étude d'impact et n'introduisait pas des mesures de sauvegarde ou des mesures compensatoires pour protéger les groupes victimes de discrimination contre des

perdes, en particulier si la situation de ce groupe s'aggrave après la libéralisation du commerce⁸.

Au besoin, l'analyse de conduite peut être vérifiée au moyen d'une analyse quantitative et qualitative des 'résultats' pertinents obtenus au regard de certains droits. Les données sur les résultats peuvent renforcer ou réfuter les conclusions au sujet de la conduite de la politique retenue. Par exemple, dans un examen des dépenses publiques, on pourrait se demander si les dépenses de promotion de l'emploi, parmi les objectifs de la ZLEC, peuvent être considérées comme une action raisonnablement conçue pour réaliser le droit au travail d'une façon conforme aux obligations de non-discrimination et d'égalité. Si l'on constate que cette dépense particulière est très inégalement répartie parmi les différents groupes sociaux, il y a là à première vue un indice de discrimination. Cela peut être vérifié au moyen de données relatives à l'emploi dans les différents groupes sociaux au cours d'une certaine période (mesure d'une certaine dimension de l'exercice du droit au travail).⁹

Les allocations budgétaires sont le moyen que le gouvernement utilise pour indiquer comment il entend dépenser les fonds disponibles ; ils reflètent ses priorités, qui doivent inclure les droits de l'homme.¹⁰

Comme les groupes dont on pense qu'ils seront des perdants potentiels de la libéralisation après l'adoption de la ZLEC sont des groupes déjà victimes de discrimination et d'inégalité, il sera nécessaire, dans la perspective des droits de l'homme, de déterminer si le texte final de l'accord de la ZLEC les protège (par exemple par l'inclusion de dispositions permettant aux États membres de réintroduire temporairement des droits de douane à l'importation si les conditions d'existence des membres des groupes victimes de discrimination sont menacées par une augmentation brutale des importations ou par des importations subventionnées vendues au rabais). S'il ne figure pas de dispositions de cette nature dans l'accord final, pour respecter les droits de l'homme, le gouvernement devra introduire d'autres mesures afin d'indemniser les groupes vulnérables des pertes subies, par exemple par une action de création de capacités et de requalification (comme on l'a vu au chapitre IX C).

Il est hors du champ de l'étude d'impact sur les droits de l'homme de donner une présentation de l'ensemble des processus, des sources de données et des indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre de la ZLEC. Les tableaux suivants, donnés à titre indicatif, montrent certaines seulement des données qui pourraient être établies et les types de questions qui devraient être étudiées pour un suivi et une évaluation de la ZLEC sous l'angle des droits de l'homme.

Obligations générales relatives aux droits de l'homme

Les États africains sont liés par les instruments qu'ils ont ratifiés et qui exposent leurs obligations en matière de droits de l'homme à titre général. Comme on l'a vu au chapitre IV A), ces obligations générales sont à la base du respect de tous les droits de l'homme, y compris ceux sur lesquels porte la présente étude d'impact. L'une de ces obligations est de promouvoir une meilleure connaissance des droits de l'homme – condition de leur exercice – et aussi le droit à l'information et à la participation aux prises de décisions, comme il est dit à l'Article 25 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cet article fait obligation aux États de prendre les mesures qui feront largement connaître les dispositions de la Charte.¹¹

Tableau 3 : Exemples d'indicateurs et de sources d'information permettant de déterminer le respect de l'obligation de sensibilisation

	Ce qu'il faut suivre	Sources d'information
Données de référence	Niveau de sensibilisation aux droits de l'homme parmi les responsables de la politique commerciale	Enquêtes auprès des agents de l'État
Structures	L'obligation est-elle consignée dans la législation nationale? Nombre de références aux obligations des États en matière de droits de l'homme, y compris concernant les questions économiques, dans les médias Nombre d'ONG s'occupant des droits de l'homme qui travaillent sur les questions commerciales et nombre de groupes travaillant sur les questions couvertes dans la présente étude d'impact qui adoptent une démarche « droits de l'homme »	Sources juridiques Presse, programmes radio et médias sociaux Information de l'État; société civile
Processus	Proportion de responsables de la politique commerciale qui ont reçu une formation en matière de droits de l'homme Pourcentage du budget de l'État consacré à la sensibilisation aux droits de l'homme	Enquêtes auprès des agents de l'État Budget de l'État
Résultats	Niveau de sensibilisation aux droits de l'homme	Enquêtes sur la population (comme pour les données de référence plus haut, mais à une date ultérieure)

Les commerçants transfrontaliers informels

Pour suivre les impacts de la ZLEC sur les commerçants transfrontaliers informels, il peut être utile de sélectionner un ou deux postes frontières ou localités urbaines où les enquêtes et les observations sur les conditions de travail des commerçants transfrontaliers informels pourront être réalisées. Les données produites par ces enquêtes peuvent être recoupées avec une information plus large, à l'échelle du continent, sur les questions relatives aux procédures douanières et commerciales et sur les questions de droits de l'homme telles que la discrimination à l'égard des femmes, l'emploi ou les moyens d'existence.

Ces trois types différents d'information, pris ensemble, permettront de se faire une idée des conditions de travail et des moyens d'existence des commerçants transfrontaliers informels à des dates différentes. Il faudra recueillir des données de référence, puis revenir collecter ces mêmes données à intervalles réguliers, disons tous les deux ans, pour se faire une idée de l'évolution des conditions de travail des commerçants transfrontaliers.

On pourra ainsi déterminer si des changements sont intervenus du fait de l'adoption de l'accord de la ZLEC ou si, au contraire, l'exercice par les commerçants transfrontaliers informels de leurs droits de l'homme a été entravé.

On pourra examiner les questions douanières et commerciales suivantes durant la période considérée :

- Y a-t-il moins de formalités douanières pour les petits commerçants?
- Le niveau des taxes et des charges a-t-il augmenté ou baissé à l'importation et à l'exportation?
- La réglementation et les taxes commerciales sont-elles devenues plus, ou moins transparentes et prévisibles?
- Le passage en douane des marchandises a-t-il été accéléré?
- Combien d'agents des douanes ont été accusés de délits de corruption?
- Quelle est la proportion d'allégations formulées contre des agents des douanes qui font l'objet d'une enquête?
- Combien de points d'entrée uniques ont-ils été créés?
- Un « régime commercial simplifié » nouveau a-t-il été établi?
- Par rapport à la liste des mesures prises dans le cadre du régime commercial simplifié du COMESA, le nombre de marchandises couvertes par cette liste pour la ZLEC a-t-il augmenté?

Tableau 4 : Exemples d'indicateurs et de sources d'information permettant de suivre l'exercice par les commerçantes transfrontalières informelles de leurs droits

MSuivi des droits des commerçantes transfrontalières informelles

	Ce qu'il faut suivre	Sources d'information
Données de référence	Proportion de femmes qui signalent avoir été mal-traitées au cours des six derniers mois aux points de passage des frontières	Entretiens et observations à certains postes frontières
	Installations créées aux passages des frontières (entrepôts, moyens d'hébergement, eau, assainissement)	Entretiens et observations à certains postes frontières
	Proportion de personnes couvertes par la protection sociale dans l'économie informelle	Statistiques officielles, OIT, universités
	Proportion de femmes travaillant dans l'économie informelle qui sont couvertes par la protection sociale	Statistiques officielles, OIT, universités
Structures	Le pays s'est-il doté d'institutions ou d'autorités chargées de veiller à l'égalité entre hommes et femmes dans la pratique?	Sources juridiques
	Quels recours sont-ils possibles pour les femmes souffrant de discrimination?	Sources juridiques, associations de femmes, organisme national de défense des droits de l'homme
	L'accord de la ZLEC reconnaît-il expressément les besoins des travailleurs du secteur informel?	Texte de l'accord
	Les dispositions de la ZLEC et les mesures connexes facilitent-elles le commerce pour les petites commerçantes transfrontalières informelles?	Mesures de coopération douanière, mesures de facilitation du commerce
	Les questions de genre sont-elles expressément mentionnées dans l'accord de la ZLEC?	Texte de l'accord
	Combien d'États membres et de CER ont adopté des protocoles, des politiques et des mesures antisexistes?	Politiques et mesures nationales et des CER
Le gouvernement réalise-t-il des études d'impact pour déterminer comment les commerçantes transfrontalières informelles risquent d'être concernées par les diverses options relatives aux dispositions de la ZLEC sur la coopération douanière ou les mesures de facilitation du commerce avant la mise au point de ces dispositions dans l'accord?	Entretiens avec les fonctionnaires nationaux	

Processus	<p>Les commerçantes transfrontalières informelles ont-elles eu la possibilité de participer à l'étude d'impact?</p> <p>Quelle proportion des agents des douanes ont été accusés de délits de corruption (par rapport au nombre d'allégations)?</p> <p>Dépenses consacrées à des mesures de facilitation du commerce aux postes frontières pour les commerçants formels par opposition aux dépenses consacrées aux mesures de facilitation du commerce et à l'infrastructure aux points de passage qui répondent expressément aux besoins des commerçantes informelles</p> <p>Une formation est-elle dispensée aux fonctionnaires des douanes et de la police des frontières s'agissant des droits de l'homme?</p>	<p>Entretiens avec elles</p> <p>Service des douanes, tribunaux.</p> <p>Budget de l'État, entretiens avec les commerçantes transfrontalières informelles</p> <p>Budget de l'État, entretiens avec les douaniers et policiers des frontières</p>
Résultats*	<p>Nombre de nouvelles installations destinées aux commerçantes informelles aux postes frontières (assainissement, aide pour les formalités douanières)</p> <p>Proportion de femmes qui disent avoir été maltraitées au passage des frontières au cours des trois mois précédents</p> <p>Nombre de personnes employées dans l'économie informelle qui sont couvertes par la protection sociale</p> <p>Proportion de femmes travaillant dans l'économie informelle qui sont couvertes par la protection sociale</p>	<p>Entretiens et observations recueillis à certains postes frontières</p> <p>Entretiens et observations recueillis à certains postes frontières</p> <p>Statistiques officielles, OIT, universités</p> <p>Statistiques officielles, OIT, universités</p>

* Même source de données que pour les données de référence, ces données étant recueillies à intervalles réguliers, tous les deux ans par exemple.

Droit à l'alimentation

Le suivi de la réalisation du droit à l'alimentation implique une collecte attentive de données et de savoir si les ménages couvrent bien au fil des ans leurs besoins alimentaires de base. Quand il y a insécurité alimentaire, il est utile de déterminer quelles variables contribuent à cette insécurité, et si le problème réside dans l'accessibilité, la disponibilité ou la qualité des denrées alimentaires. Il faudra aussi déterminer si les vivres sont produits de façon durable et non pas d'une façon qui empêche l'exercice d'autres droits de l'homme, comme la santé.

Les protocoles établis sur le suivi et l'évaluation du droit à l'alimentation ont été élaborés par la FAO, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU et par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples¹². Une grande partie des données nécessaires pour suivre les indicateurs choisis afin d'évaluer les impacts des politiques et mesures relatives à la ZLEC proviendra de ces sources.

Les Etats sont priés de donner des informations sur les mesures générales et spécifiques qu'ils ont prises pour assurer un niveau de vie adéquat et une amélioration continue des conditions de vie de la population. Les informations sur les mesures concernant le droit à une alimentation adéquate pourraient inclure les éléments suivants:

Les principaux textes de loi, règlements administratifs et conventions collectives destinés à promouvoir le droit de tous à une alimentation adéquate;

Les mesures prises pour développer ou réformer les systèmes agraires existants dans le but d'obtenir les meilleurs résultats en matière de mise en valeur et d'utilisation des ressources naturelles;

Mesures prises pour améliorer les méthodes de production, ainsi que la quantité et la qualité des aliments produits, et accroître le rendement par unité de terre cultivée¹.¹³

Pour se faire une image réaliste de l'évolution de l'exercice effectif du droit à l'alimentation des producteurs vivriers ruraux après l'entrée en vigueur de la ZLEC, il pourrait être utile de choisir un ou deux villages afin d'y observer la disponibilité et l'accessibilité de l'alimentation, ainsi que le niveau de vie des producteurs. Les données tirées de ces enquêtes auprès des populations et des ménages pourraient être recoupées avec l'information relative à l'ensemble du continent et avec des données relatives aux prix alimentaires et d'autres questions d'intérêt pour les droits de l'homme telles que la discrimination sexiste, l'emploi et les moyens d'existence¹⁴. Comme pour les commerçants transfrontaliers informels, il faudra recueillir des données de référence puis, en utilisant les mêmes sources, revenir sur ces données à intervalles fixes afin de se faire une idée de l'évolution de l'exercice effectif du droit à l'alimentation.

Là où l'on observe une insécurité alimentaire, il peut être utile d'examiner la relation éventuelle entre cette insécurité et les nouveaux courants d'échange et d'investissement après l'adoption de la ZLEC. Par exemple, on peut chercher à savoir si la disponibilité d'aliments est limitée ou réduite du fait de l'instabilité de l'offre en provenance des pays exportateurs ou si les importations ont évincé la production intérieure et donc porté préjudice aux moyens d'existence des agriculteurs.

Ces données pourront utilement être examinées parallèlement avec une analyse des budgets et des dépenses publiques pour voir si les gouvernements donnent la priorité voulue à la réalisation du droit à l'alimentation des groupes les plus vulnérables. Si une telle analyse montre que les dépenses publiques consacrées par exemple aux services de vulgarisation agricole destinés aux femmes ont diminué mais que les rendements agricoles ou les indicateurs du niveau de nutrition n'ont pas diminué, on pourrait en conclure que les obligations de conduite qu'appelle le droit à l'alimentation n'ont pas été respectées.

La collecte des données évoquée plus haut devrait partir des questions suivantes:

- Comment les avantages des actions de développement agricole sont-ils répartis? (au profit de quelles régions? des hommes ou des femmes?)
- Comment les programmes de développement agricole sont-ils appliqués?
- Existe-t-il des mécanismes permettant de tenir les responsables de la programmation comptables des obligations relatives aux droits de l'homme?
- L'accès des femmes aux ressources productives – la terre, le crédit, l'eau, les semences et autres intrants ainsi qu'aux marchés – s'est-il amélioré au cours de la période considérée?¹⁵

Tableau 5: Exemples d'indicateurs du droit à l'alimentation

	Indicateurs	Sources d'information
Données de base	<p>Proportion de femmes rurales travaillant à la ferme (emploi formel ou informel)</p> <p>Pourcentage du revenu des ménages consacré à l'alimentation</p> <p>Niveau de consommation alimentaire et qualité nutritionnelle (femmes/hommes)</p>	<p>Statistiques nationales; entretiens recueillis dans certains villages (y compris au niveau des ménages)</p>
Structures	<p>Traités internationaux relatifs aux droits de l'homme pertinents pour le droit à l'alimentation que l'État a ratifiés et mesures prises pour les transposer dans la législation nationale et les politiques suivies</p> <p>Calendrier et couverture de la politique nationale de l'alimentation ou de la nutrition</p>	<p>Documents officiels; entretiens avec les responsables de l'institution nationale de défense des droits de l'homme</p>
Processus	<p>Part du budget de l'État consacrée aux services de vulgarisation agricole visant expressément à satisfaire les besoins des femmes</p> <p>Proportion de personnes interrogées qui signalent avoir été consultées aux diverses phases de la négociation de la ZLEC (avant et durant les négociations, avant son application)</p> <p>Coût des mesures d'application de la ZLEC. On examinera l'allocation des ressources et les règlements qu'il faut adopter pour se conformer à la ZLEC. Dans quelle mesure ces ressources financières ont-elles été consacrées à la promotion des droits des femmes rurales produisant des aliments?</p>	<p>Documents budgétaires; entretiens recueillis dans certains villages; entretiens avec les agents de vulgarisation agricole</p> <p>Entretiens recueillis dans certains villages; entretiens avec des fonctionnaires des ministères de l'agriculture et du commerce</p> <p>Suivi des coûts consacrés à l'application de la ZLEC et des dépenses de vulgarisation agricole destinée aux femmes entre 2017 et 2020. Observe-t-on une baisse au cours des trois années?</p>

Résultats	<p>La communication entre les zones de production et les centres de vente des denrées alimentaires s'est-elle améliorée?</p> <p>L'accès aux marchés est-il plus facile ou plus difficile?</p> <p>Pourcentage du revenu des ménages consacré à l'alimentation</p> <p>Niveau de consommation alimentaire et qualité nutritionnelle (femmes/hommes)</p>	<p>Information publique ou privée sur le nombre de liaisons de transport, l'état des réseaux de communication; entretiens recueillis dans les villages (comme plus haut)</p> <p>Statistiques nationales; entretiens recueillis dans certains villages (et au niveau des ménages); statistiques nationales; entretiens recueillis dans certains villages et au niveau des ménages</p>
------------------	--	--

Le droit au travail

S'agissant du droit au travail, les États membres de la ZLEC devraient chercher à atteindre les objectifs dont la liste est donnée plus bas. Il faudra se demander si au cours de la période considérée pour le suivi et l'évaluation des impacts de la ZLEC les aspects suivants de la situation en Afrique se sont améliorés:

- Emplois;
- Rémunération adéquate et travail productif;
- Horaires de travail décents;
- Sûreté du lieu de travail;
- Stabilité et sécurité du travail;
- Égalité des chances et traitement équitable de tous dans l'emploi;
- Sécurité sociale¹⁶

L'OIT a mis au point des indicateurs assez détaillés de l'exercice du droit au travail. Des données utiles peuvent y être consultées, comme auprès d'autres sources d'organismes de défense des droits de l'homme et des bureaux de statistique nationaux. Pour pouvoir établir un lien entre l'application de l'accord de la ZLEC et l'exercice du droit au travail, il sera utile de recouper les différentes données, telles que les indicateurs du nombre de personnes ayant un emploi rémunéré (en notant les disparités entre hommes et femmes) et les investissements consacrés à la formation, à la requalification et à la protection sociale. On pourra examiner les statistiques nationales ou continentales, mais on pourra aussi scruter un secteur spécifique d'un pays donné (les tisanes en Tanzanie, la production de fromage en Ouganda ou de jus d'ananas au Ghana, par exemple), ce qui donnerait un aperçu utile sur les impacts réels de la ZLEC sur le terrain, au fil du temps.

Là encore, une démarche faisant fond sur un audit des politiques ou des dépenses publiques donnerait des indices utiles permettant de dire si le gouvernement se conforme à ses obligations de conduite ou de résultats en matière de droits de l'homme. Par exemple, pour une période donnée, si les recettes douanières ont diminué et si le gouvernement n'a pas récupéré l'équivalent de ces recettes de façon équitable auprès d'autres sources et au cours de la même période, si des mesures de protection sociale suffisantes n'ont pas été instituées dans l'agro-industrie, si des emplois ont été éliminés, il y aurait là une indication que le gouvernement ne remplit pas ses obligations en matière de droits de l'homme.

Les indicateurs suivants peuvent être utilisés pour mesurer la contribution de la ZLEC et des programmes auxiliaires à la réalisation des objectifs en matière de droit au travail. Ces indicateurs devraient être mesurés assez tôt pour aider à établir une base de référence puis devraient être mesurés régulièrement, tous les deux ou trois ans par exemple :

- Les crédits alloués à la stimulation du développement économique et à la création d'emplois parmi les petits producteurs, en particulier les femmes et les entreprises agro-industrielles;
- Le nombre de femmes occupant des emplois créés durant une période bien définie, et si l'un des deux sexes est plus représenté que l'autre dans l'emploi informel;
- L'écart de rémunération entre hommes et femmes, ainsi que la part des femmes dans les emplois formels d'encadrement et supérieurs;
- Le nombre d'inspections du travail dans l'agro-industrie;
- Le nombre de kilomètres de nouvelles voies ferrées construites ou améliorées pour faciliter un commerce intra-africain ménageant l'environnement;
- La mesure dans laquelle la ZLEC et les programmes auxiliaires créent des infrastructures physiques telles que les routes et valorisent des sources d'énergie accessibles et peu coûteuses comme moyen de créer les conditions d'une hausse de la productivité de façon que des marchés puissent exister pour la vente des produits et des services

Les éléments suivants pourraient être mesurés au niveau d'un pays ou d'un secteur choisi aux fins de l'étude :

- Les investissements réalisés pour soutenir la transformation des produits alimentaires et l'agro-industrie, en particulier dans les zones rurales, afin d'aider les exploitants et producteurs existants ou créer de nouvelles entreprises (en retenant un ou plusieurs des secteurs ou pays proposés plus haut);
- Le nombre d'emplois créés ou éliminés dans les petites ou moyennes entreprises agro-industrielles.

Tableau 6: Suivi du droit au travail – quelques éléments

	Ce qui est à suivre	Sources d'information
Don- nées de référence	Niveau de l'emploi, du chômage et du sous-emploi dans le pays (par sexe, âge et niveau d'instruction)	OIT, CEA
	Emploi dans les grands secteurs de l'économie, avec répartition entre le secteur formel et le secteur informel	OIT, CEA
	Jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation	OIT, CEA
	Proportion de travailleurs pauvres	OIT, CEA
Structures	Existence d'une législation, de politiques et d'institutions nationales s'occupant des aspects importants du travail décent	Documents officiels, OIT
	Politiques et techniques permettant de réaliser un développement économique et social et l'emploi productif tout en préservant les libertés politiques et économiques individuelles	Documents officiels, OIT
	Principales lois, règles administratives, conventions collectives, décisions de justice et autres dispositions relatives à la sécurité sociale, y compris les prestations d'assurance sociale	Documents officiels, OIT
Processus	Proportion de travailleurs qui sont passés d'un emploi précaire à un emploi stable durant la période considérée	Documents officiels, OIT
	Participation des jeunes et des femmes à des stages de formation et de requalification	Données officielles; établissements de formation; entretiens recueillis dans le pays
Résultats	Niveau de l'emploi, du chômage et du sous-emploi dans le pays (par sexe, âge et niveau d'instruction)	OIT, CEA
	Emploi dans les grands secteurs de l'économie, avec répartition entre le secteur formel et le secteur informel	OIT, CEA
	Jeunes ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation	OIT, CEA
	Proportion de travailleurs pauvres	OIT, CEA

¹ Balakrishnan, Radhika et Diane Elson (2008). Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights. *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, No 9.

² Par exemple, le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC est conçu surtout pour veiller à ce que chaque pays respecte les obligations de l'OMC.

³ Voir UA (2015). Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons (version à l'intention du public) <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> (consulté le 1^{er} mars 2017) et UA (1994). Traité instituant la Communauté économique africaine (Traité de la CEA), Article 3. https://au.int/web/sites/default/files/treaties/7775-file-treaty_establishing_the_african_economic_community.pdf (consulté le 29 mars 2017).

⁴ Walker, Simon (2009). *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements*, 106 et 107.

⁵ Duong, Thuo (2015). *Human Rights Impact Assessment of Trade Agreements – Analysis and Critiques of Methodology*, 65.

⁶ Commission africaine (2011). Directives et principes sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, par. 28. www.achpr.org/instruments/economic-social-cultural (consulté le 29 mars 2017).

⁷ Commission africaine (2011). *Ibid.*, par. 27.

⁸ Balakrishnan, Radhika et Diane Elson (2008). *Op. cit.*, Vol. 5, No 17.

⁹ Balakrishnan, Radhika et Diane Elson (2008). *Ibid.*, Vol. 5, No 9.

¹⁰ FAO (2014). Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation, Manuel pratique sur le droit à l'alimentation.

¹¹ Commission africaine (1989). Directives pour la présentation de rapports d'État, par. 17. http://www.achpr.org/instruments/guidelines_national_periodic_reports (consulté le 25 mai 2017).

¹² Commission africaine (1989). *Ibid.*, pars. 31-33.

¹³ Commission africaine (1989). *Ibid.*, pars. 31-32.

¹⁴ Évaluation de l'Oecumenical Advocacy Alliance qui a donné de très utiles résultats relatifs à l'effet de la libéralisation du commerce sur le droit à l'alimentation. Paasch, A. et al. (2007). *Trade Policies and Hunger: The impact of trade liberalisation on the Right to Food of rice farming communities in Ghana*, 24-25.

¹⁵ FAO (2012). Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf (consulté le 25 mai 2017).

¹⁶ Ces objectifs sont fondés sur le Cadre de la mesure du travail décent entériné par l'OIT. Voir OIT (2013). Les indicateurs du travail décent : directives pour les producteurs et les utilisateurs d'indicateurs statistiques. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_229374.pdf (consulté le 25 mai 2017).

Chapitre XI

Conclusions et recommandations

A Conclusions

L'étude d'impact sur les droits de l'homme a permis de partager différents points de vue sur la politique économique et commerciale afin de contribuer à la création d'une zone de libre-échange continentale viable et inclusive. Les organisations qui se sont chargées de cette étude d'impact – la Commission économique pour l'Afrique, la Fondation Friedrich-Ebert (bureau de Genève), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ainsi que d'autres participants – ont réuni des spécialistes de la politique commerciale, de la modélisation économique, des droits de l'homme, de l'emploi et de la protection sociale. Cela a permis de mieux comprendre les contraintes et les perspectives inhérentes à différentes approches de la libéralisation du commerce et de mieux connaître ce que la notion de droits de l'homme peut apporter dans le renforcement des processus et des résultats.

La lentille des droits de l'homme a permis de mieux focaliser l'attention sur les questions de répartition découlant de la libéralisation des échanges, et cela a aidé à discerner les mesures d'accompagnement qui devraient s'appliquer quand un ajustement économique est mis en œuvre dans le cadre de la ZLEC. Cela est important dans la perspective des droits de l'homme et aussi dans une perspective économique. On a souligné que l'inégalité risquait de conduire à des systèmes économiques plus instables, moins efficaces, qui étouffent la croissance économique tout en limitant dans la société le nombre des participants au marché du travail.

En outre, le fait d'envisager la formulation d'une politique commerciale sous l'angle des droits de l'homme nous rappelle que les pays n'ont pas toujours défini leur politique commerciale en comprenant bien le contexte national. Une meilleure compréhension de ce contexte et des atouts et des faiblesses d'un pays au regard du commerce international est très utile et peut aider à formuler des politiques mieux adaptées et plus robustes.

La présente étude d'impact de la ZLEC sur les droits de l'homme a aidé à attirer l'attention sur la nécessité d'envisager un ensemble plus large de facteurs que ceux qui sont normalement intégrés dans la modélisation économique. L'étude a également mis en évidence le fait que ce sont les caractéristiques du continent africain qui doivent faire avancer la ZLEC et non pas la théorie économique.

L'étude a également appelé l'attention sur l'interdépendance des différents droits de l'homme et des domaines d'action connexes. Les pratiques agricoles, par exemple, sont étroitement liées à la santé publique. Avec la croissance de la population africaine, il est indispensable d'augmenter la production agricole. Comme l'agriculture est encore le principal gagne-pain de la majorité des Africains, il est indispensable d'accroître la productivité de façon compatible avec les exigences du droit à l'alimentation ainsi que du droit à la santé. Comme l'a récemment indiqué le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, une agriculture fortement productive est aussi fortement dépendante des intrants chimiques, en dépit des dégâts infligés aux travailleurs, aux consommateurs et à la capacité productive du sol à long terme.¹

Figure 14: Résumé des recommandations des études de cas

Les commerçants transfrontaliers informels	Les petits agriculteurs et le droit à l'alimentation	Le droit au travail dans l'agro-industrie
<ul style="list-style-type: none"> • Reconnaître l'importance des commerçants transfrontaliers informels, leur contribution et leurs besoins • Collecter des données sur le commerce transfrontalier informel • Valoriser le rôle de création d'emplois du commerce transfrontalier • Assurer une protection sociale adéquate • Faciliter la libre circulation des personnes • Mettre au point un régime commercial simplifié à l'échelle du continent • Réduire les barrières non tarifaires • Créer des infrastructures près des postes frontières • Encourager une sensibilisation aux questions de genre et promouvoir les droits des femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenir compte du droit à l'alimentation dans la négociation des lignes tarifaires et des listes d'exclusions • Permettre l'adoption de mesures commerciales correctives et de mesures de sauvegarde pour protéger la sécurité alimentaire • Permettre l'adoption de mesures spéciales pour préserver et développer la production intérieure • Préserver une marge de manœuvre pour les gouvernements • Collecter des données sur les besoins des groupes les plus vulnérables • Créer des capacités • Mener des consultations dans la participation et la transparence • Répondre aux préoccupations relatives aux changements climatiques et à la dégradation de l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Amorcer une libéralisation échelonnée, stratifiée et ciblée • Prendre des mesures complémentaires • Créer des chaînes de valeur inclusives • Encourager la connectivité des petits producteurs et de l'agro-industrie • Éviter de favoriser les grandes entreprises au détriment des petites • Protéger le droit au travail et les droits des travailleurs • Donner la priorité à la formation, à l'orientation professionnelle et à la requalification

Le manque de temps et de place a empêché la présente étude d'impact sur les droits de l'homme d'approfondir les interactions évoquées plus haut en détail. En effet, la présente étude d'impact n'est pas complète. Le projet a subi les effets de plusieurs contraintes et problèmes : manque de temps, de ressources humaines, de moyens financiers et problèmes pratiques soulevés par l'étude. Mais, dans l'ensemble, les résultats démontrent que c'est une entreprise utile.

Le présent rapport est une première étape d'un examen de la problématique des droits de l'homme dans l'optique de la ZLEC. Il est à espérer qu'il conduira à d'autres travaux, notamment un approfondissement de l'analyse des secteurs traités et une analyse d'autres domaines où la ZLEC aura sans doute des impacts sociaux, environnementaux et sur les droits de l'homme. Il est également à espérer que cette étude d'impact suscitera un véritable dialogue sur les effets commerciaux, sociaux et environnementaux de la ZLEC et poussera les administrations publiques, la société civile, les parlementaires, les universitaires et d'autres milieux à participer activement aux phases ultérieures des négociations.

Les chapitres V à X du présent rapport définissent des recommandations découlant des analyses présentées. Le présent chapitre expose un résumé de ces recommandations. Elles sont classées en deux catégories : l'une est à l'intention des négociateurs de la ZLEC ; l'autre concerne des mesures qui peuvent utilement accompagner et compléter la ZLEC afin de faciliter l'obtention de résultats compatibles avec les droits de l'homme.

B Recommandations aux négociateurs de la ZLEC

1. Assurer de vastes consultations, dans la participation, aux négociations de la ZLEC et à la mise en œuvre

Tous les acteurs compétents – les gouvernements, les communautés économiques régionales et ceux qui accueillent des enceintes internationales de négociation – doivent prendre des mesures pour assurer une participation efficace et authentique. Le projet de cadre stratégique de la ZLEC montre assez qu'il importe de s'assurer que le processus de négociation est bien inclusif, participatif et consultatif, impliquant tous les acteurs, en particulier les groupes de la société civile aux niveaux national, sous-régional et continental. Il convient de recueillir un large ensemble d'opinions et bien connaître les impacts avant de conclure l'accord, afin de contribuer à l'avènement d'une ZLEC robuste, inclusive et viable.

Les États membres doivent prévoir des mécanismes, au niveau national, pour consulter les acteurs et s'assurer que leurs vues sont bien prises en compte. Les milieux consultés doivent

être les associations d'agriculteurs, les organes de défense des consommateurs, les chambres de commerce et d'industrie, les associations pertinentes industrielles et professionnelles, les organismes de normalisation, les parlements et les élus, les médias ainsi que les ONG, en particulier celles qui travaillent dans le domaine de l'environnement, des droits du travail, de la condition féminine et de la jeunesse, ainsi que les universitaires. Les mécanismes de participation et de consultation doivent partir de l'hypothèse que certains acteurs sont vulnérables et désavantagés – les petits opérateurs privés, les femmes et les populations rurales, par exemple – et que ces groupes ont beaucoup de mal à se faire entendre. Il faut donc prendre des mesures pour nouer des relations avec eux.

En outre, un processus participatif ne sera authentique et effectif que si les parties prenantes participantes ont bien l'information nécessaire pour prendre des décisions en connaissance de cause. Cela montre qu'il faut nouer des relations avec les groupes marginalisés et mieux diffuser l'information sur la ZLEC, notamment par la radio locale et les médias sociaux.

2. Collecter les données

Si l'on veut s'assurer que les mécanismes institutionnels et structurels de la mise en œuvre et du contrôle de la ZLEC répondent bien aux besoins des Africains, il faut bien connaître la situation, notamment les indicateurs économiques et sociaux de l'Afrique. Pour cela, il est essentiel de collecter des données.

Une démarche « droits de l'homme » prête attention à la situation des couches les plus vulnérables et les plus désavantagées de la population. Il faut donc collecter des données désagrégées par sexe, âge, lieu, ethnicité, participation à l'économie informelle et tous autres facteurs pertinents. Ces données constituent une ressource importante pour les gouvernements et servent de base à l'élaboration de politiques d'un contenu clair et bien ciblé. La collecte des données sert non seulement à expliquer la conception de la ZLEC mais aussi à définir les types d'action nécessaires pour remédier aux effets potentiellement négatifs du passage à la ZLEC. Les recherches faites pour la présente étude d'impact montrent que d'importants acteurs de l'économie et de l'intégration économique de l'Afrique, comme les femmes et les commerçants transfrontaliers informels, sont trop peu reconnus dans les données disponibles.

Mais la collecte de données désagrégées prend du temps et est coûteuse. On pourra se tourner vers l'aide et la coopération internationales, par des filières telles que les organismes de défense des droits de l'homme ou encore l'Aide pour le commerce, pour faciliter la collecte des données, les consultations et le suivi nécessaires.

3. Intégrer et traiter les effets désagrégés des mesures relatives au commerce et à l'investissement

Les impacts de la libéralisation du commerce et des investissements ne sont pas également répartis entre les pays et dans les pays – les exercices de modélisation économique récemment entrepris au sujet de la ZLEC le confirment. Une démarche fondée sur les droits de l'homme fait obligation aux gouvernements de prendre en compte les différents besoins des différentes couches de la population en prêtant attention aux groupes les plus défavorisés, les plus vulnérables; cette démarche offre également un cadre conceptuel et opérationnel pour le faire. Il est essentiel, comme on l'a vu plus haut, de bien collecter les données.

Le processus de la ZLEC donne aux pays africains l'occasion d'intégrer les effets désagrégés potentiels de la libéralisation des échanges. Il faudra pour cela s'assurer que les impacts des mesures relatives au commerce et à l'investissement qui sont proposées peuvent être mesurés de façon désagrégée et prendre des mesures pour prévenir ou atténuer les effets négatifs probables de la libéralisation. Les mesures d'accompagnement devront être conçues pour dégager l'ensemble des avantages possibles et trouver les moyens d'aider les groupes lésés. Un régime commercial simplifié à l'échelle du continent, par exemple, permettrait aux petits commerçants informels de mieux profiter de la ZLEC en leur facilitant les formalités douanières, en établissant une liste commune de marchandises pouvant entrer en franchise de droit et en les aidant à s'acquitter des procédures douanières. L'initiative « Aide pour le commerce », destinée à faciliter les échanges, aiderait aussi à s'assurer que les groupes vulnérables peuvent bien profiter des nouvelles possibilités de commerce ouvertes par la ZLEC.

L'augmentation des échanges entraînera sans doute une augmentation de la concurrence. Cela risque de favoriser les grandes entreprises au détriment des petites. Les gouvernements doivent envisager de prendre des mesures complémentaires, dans le cadre de la ZLEC ou parallèlement au processus, pour aider les petits opérateurs. Parmi ces mesures pourrait figurer une aide pour leur permettre de s'acquitter des formalités techniques et de mieux profiter des nouvelles possibilités commerciales.

4. Reconnaître expressément le rôle des femmes

Les normes relatives aux droits de l'homme font obligation aux États de prendre les mesures voulues pour assurer le respect des droits des femmes par la loi et d'éliminer la discrimination, les inégalités et les pratiques qui les empêchent d'exercer leurs droits. Tous les pays africains ont volontairement adhéré aux instruments juridiques internationaux à cette fin. On a montré que l'égalité des sexes accélérerait la croissance économique, réduisait la pauvreté, améliorerait l'activité des femmes sur le marché du travail et leur état de santé comme celui

des enfants. La plupart des gouvernements, pourtant, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, traitent les politiques économiques comme étant neutres au regard de la parité des sexes alors même que ces gouvernements ignorent tout de la question. La modélisation économique, les travaux empiriques et une analyse des politiques générales ont montré que les politiques commerciales n'avaient pas nécessairement les mêmes effets sur les hommes et sur les femmes et que les relations et les différences entre les sexes peuvent en soi influencer sur les résultats de la politique commerciale.

Les recherches effectuées pour la présente étude d'impact montrent que la forte participation des femmes à l'agriculture et à l'économie informelle est insuffisamment reconnue, et c'est le cas aussi de leur travail non rémunéré. Les gouvernements africains doivent analyser les impacts différentiels possibles des dispositions de la ZLEC sur les femmes et sur les hommes et prendre des mesures d'accompagnement pour garantir que l'accord ne se traduit pas par une augmentation de fait de la discrimination contre les femmes. Des structures d'hébergement en faveur des femmes au voisinage immédiat des postes frontières, dans le cadre de la ZLEC, aideraient à réduire les mauvais traitements que les commerçantes transfrontalières informelles en particulier peuvent subir à cet endroit.

5. Estimer les gains et pertes potentiels de recettes publiques

Au niveau des agrégats, la ZLEC ne devrait avoir qu'un effet assez faible d'impulsion sur le commerce intra-africain puisque celui-ci ne représente que 13,6 % du total des importations africaines et que la ZLEC devrait comporter des listes d'exclusions et des mesures de sauvegarde. Cela dit, la libéralisation à l'échelle du continent contribuera à une réduction des recettes douanières, en particulier dans les pays qui sont fortement dépendants des droits de douane sur les importations intra-africaines comme source de recettes publiques.

Comme les gouvernements sont tenus de mobiliser des ressources pour la défense des droits de l'homme, par exemple dans l'éducation et la protection sociale, il faut examiner avec beaucoup de soin l'ensemble des conséquences d'une réduction des droits de douane. Cela est particulièrement pertinent car des études faites en Afrique et ailleurs montrent que d'autres pays en développement ont eu beaucoup de mal à remplacer les recettes douanières par des recettes publiques ayant une origine intérieure. En d'autres termes, les gouvernements doivent prévoir de trouver des recettes auprès d'autres sources afin de compenser la perte des recettes douanières.

Si les recettes publiques diminuent effectivement, même temporairement, il faut réfléchir au moyen d'éviter les impacts négatifs qui affectent disproportionnellement les couches qui sont déjà les plus défavorisées de la population.

De plus, les gouvernements doivent examiner les coûts d'opportunité : si des ressources (temps, argent, investissement politique) sont consacrées à des secteurs considérés comme le mieux capables de tirer avantage de la ZLEC, cela risque de diminuer les dépenses consacrées à d'autres secteurs. Du point de vue des droits de l'homme, cela est acceptable à condition que les choix faits soient compatibles avec les procédures de défense des droits de l'homme et soient conçus pour améliorer les résultats à cet égard à long terme.

6. Amorcer une libéralisation échelonnée, stratifiée et ciblée

Les gouvernements doivent amorcer une libéralisation graduelle permettant, en particulier, de protéger les groupes vulnérables et de remédier à l'insécurité alimentaire.

Les dispositions relatives aux listes d'exclusions permettraient aux États membres de choisir un nombre spécifié de lignes tarifaires qui, temporairement, seraient exclues de la libéralisation des tarifs douaniers et de protéger ainsi les groupes vulnérables tels que les femmes, les populations vivant dans l'insécurité alimentaire, les populations autochtones et les commerçants transfrontaliers. On pourrait, pour établir cette liste d'exclusions, se servir de la liste des produits agricoles d'importance stratégique que les pays africains ont été invités à protéger lors du Sommet sur la sécurité alimentaire tenu à Abuja en 2006, produits qui ont été choisis en raison de leur importance pour le panier alimentaire africain ou en raison des dépenses de devises étrangères nécessaires à leur importation, ou encore en raison des possibilités non exploitées de production sur le continent même. Les listes d'exclusions sont également utiles pour réduire l'impact de la libéralisation des tarifs douaniers sur les recettes douanières.

En outre, les négociateurs devraient prévoir des mesures antidumping, des mesures compensatoires et des mesures de sauvegarde pour contrecarrer l'effet néfaste que les importations pourraient avoir sur l'industrie intérieure, en particulier dans l'agriculture. Les dispositions de la ZLEC relatives aux mesures commerciales correctives doivent être conçues de façon à être accessibles aux pays les moins avancés (PMA).

7. Préserver une marge de manœuvre

Le développement économique est un processus dynamique. Les pays africains doivent bien veiller à ne pas limiter, pour l'avenir, leur marge de manœuvre dans le choix des politiques et ils doivent notamment s'opposer à des dispositions de la ZLEC qui réduiraient leur faculté d'appliquer à l'avenir des mesures visant à assurer le respect, la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme. Dans l'agriculture, par exemple, les gouvernements doivent conserver la faculté de promouvoir un modèle de développement agricole répondant aux besoins des petits producteurs et au souci de préserver et de renforcer la capacité de production vivrière.

8. Prévoir des mécanismes d'ajustement

Même si la ZLEC adopte une démarche inclusive en matière de droits de l'homme, comme pour tous les autres accords commerciaux, elle aura pour effet de porter préjudice à certains groupes. Les droits de l'homme n'excluent pas les changements de cette nature, mais il est impératif de suivre une stratégie délibérée facilitant l'exercice des droits de l'homme. Les impacts probables sur les droits de l'homme doivent être surveillés et toute discrimination doit être évitée. À cette fin, plusieurs mécanismes d'ajustement devront être établis dans le cadre de la ZLEC pour garantir que les groupes vulnérables ne seront pas affectés par les changements structurels et réglementaires introduits par l'accord, et qu'ils pourront profiter des avantages de celui-ci au fil des ans. On peut ainsi prévoir des programmes de formation et de requalification des travailleurs des secteurs vulnérables. Le mécanisme pourrait également prévoir des mesures qui garantissent que les petits producteurs vivriers ruraux sont bien en relation avec les consommateurs urbains et que les agro-industriels peuvent bien s'approvisionner auprès des petits producteurs locaux, chaque fois que possible.

Pour indemniser ceux qui risquent d'être lésés par la ZLEC, les négociateurs devraient créer un fonds de compensation qui apporterait une aide financière à court terme et organiserait à moyen terme la formation et la requalification pour aider les travailleurs qui changent d'activité et de secteur. L'Aide pour le commerce à l'échelle régionale pourrait aider à financer un tel fonds. Les négociateurs de la ZLEC devraient également prévoir un article sur les questions de droit du travail, qui ferait référence non seulement aux instruments contraignants de l'OIT mais également aux instruments non contraignants, en particulier les recommandations 202 et 204. Ces instruments affirment que la protection sociale est un moyen important de promouvoir l'égalité des chances et l'égalité des sexes et des ethnies, et un moyen de faciliter le passage d'un emploi informel à un emploi formel. Ces recommandations sont particulièrement pertinentes pour les petits commerçants transfrontaliers informels.

9. Prévoir un suivi et une évaluation des impacts de la ZLEC

L'accord de la ZLEC prévoira des mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre. Parmi ceux-ci devraient figurer des moyens de suivre les impacts sur la répartition des revenus et sur les droits de l'homme.

Pour réaliser les objectifs de la ZLEC, il faudra éliminer un grand nombre de barrières non tarifaires qui sont autant d'obstacles au commerce intra-africain. Il faudra prévoir dans l'accord un mécanisme qui facilite la tâche de ceux qui signalent, suivent et éliminent les barrières non tarifaires. Un tel mécanisme devrait permettre aux commerçants transfrontaliers de signaler ces barrières aux fonctionnaires nationaux qui devront prendre des mesures pour les éliminer et rendre compte de cette élimination.

Un autre mécanisme pourrait aussi être envisagé, soit par un exercice approfondi semblable à la présente étude d'impact sur les droits de l'homme, soit dans le cadre des organes conventionnels existants, afin de réfléchir expressément à l'évolution du degré d'exercice des droits de l'homme en Afrique sous l'effet des nouvelles règles relatives au commerce et à l'investissement. Le secrétariat de la ZLEC devrait, dans cet esprit, activement contacter des organes conventionnels, en particulier la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dans le but d'instituer des mécanismes de collaboration pour un suivi de l'exercice des droits de l'homme après l'adoption de la ZLEC. On se souviendra que parmi les fonctions de la Commission africaine figure la coopération avec les autres institutions africaines s'occupant de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples².

Le suivi est aussi un moyen de déterminer quelles mesures d'ajustement, d'indemnisation ou d'accompagnement pourraient être nécessaires si l'on constate des impacts négatifs de la ZLEC sur les droits de l'homme. Le suivi est également important pour l'obligation comptable, principe essentiel des droits de l'homme. Le suivi et l'évaluation doivent être accessibles non seulement aux opérateurs économiques et aux organes officiels, mais aussi aux autres parties intéressées. Le suivi prend du temps et est coûteux. Les gouvernements souhaiteront peut-être demander une assistance technique et financière, soit par le canal de l'Aide pour le commerce, soit auprès des organes conventionnels, de façon à renforcer la capacité de mener des opérations de suivi et d'évaluation. Le suivi et l'évaluation sont également essentiels pour que les gouvernements rendent compte de la façon dont ils s'acquittent de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

C Recommandations concernant des mesures complémentaires

Coordination et cohérence des politiques

La présente étude d'impact sur les droits de l'homme a montré qu'il fallait une bonne coordination. Au niveau national, cela signifie un resserrement des liens entre les différents ministères pour garantir que les négociateurs ont bien l'information nécessaire pour prendre les décisions qui conviennent à leur pays. Les ministères de l'agriculture, par exemple, ont sans doute de bonnes suggestions quant à ce qu'il faut faire figurer dans les listes d'exclusions proposées.

Au niveau continental, il faudra pour cela faire converger les structures institutionnelles nécessaires pour appliquer le Plan d'action BIAT et celles envisagées dans le cadre de la ZLEC, afin d'assurer une bonne application de l'accord et valoriser les économies d'échelle. Comme le Plan d'action BIAT est important pour garantir que les avantages de la ZLEC sont portés au

maximum et partagés équitablement, il est d'importance critique d'appliquer les deux plans parallèlement.

Développement des infrastructures

Le développement des infrastructures est indispensable si l'on veut améliorer le commerce intra-africain. La présente étude d'impact a relevé plusieurs domaines où de meilleures infrastructures sont indispensables : hébergement, eau et assainissement près des postes frontières, investissement dans les entrepôts accueillant les récoltes et dans la transformation de celles-ci, moyens de transport pour acheminer les produits agricoles jusqu'aux marchés et irrigation pour améliorer les récoltes.

De nombreuses mesures complémentaires de ce type sont déjà prévues dans le Plan d'action BIAT, dans le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA) et le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA). Ces instruments devraient être expressément mentionnés dans l'accord de la ZLEC et développés en dehors de celui-ci.

Connectivité et chaînes de valeur

Pour améliorer les avantages de l'augmentation des échanges que recueilleraient les petits producteurs, il est indispensable d'améliorer leur lien avec les chaînes de valeur. Les petits producteurs devraient collaborer avec le secteur privé pour faciliter le regroupement et la distribution de leurs produits, car cela servirait leurs intérêts, sinon ils risquent d'être exclus du développement agro-industriel. Les gouvernements pourraient utilement encourager les grandes exploitations commerciales à passer des contrats de sous-traitance avec les petits producteurs pour les approvisionner aux prix du marché, car cela aiderait les petits agriculteurs à contourner les barrières élevées qui risqueraient de les empêcher d'accéder aux marchés sous-régionaux et régionaux créés par la ZLEC.

Les États membres de l'Union africaine devraient en priorité réfléchir aux moyens d'encourager et de développer les liaisons interindustrielles en amont et en aval entre l'agriculture et l'agro-industrie par des moyens tels que le crédit, l'aide apportée aux agriculteurs pour l'achat d'intrants agricoles de qualité, la diffusion de l'information sur la technologie et le respect des clauses des contrats de sous-traitance.

Assurer une protection sociale adéquate, appliquer le droit au travail et protéger les droits des travailleurs

L'accord de la ZLEC devrait mentionner le droit de protéger les droits des travailleurs et

d'encourager la protection sociale au profit de tous. Des mesures doivent également être prises dans d'autres instances pertinentes pour assurer la protection de ces droits.

Faciliter la libre circulation des personnes

Les négociateurs devraient garder à l'esprit l'engagement pris par les États membres de l'Union africaine dans le Traité d'Abuja de permettre la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté économique africaine, afin d'assurer l'élimination progressive parmi les États membres des obstacles à cette libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi qu'au droit de résidence et d'établissement. Les participants à la présente étude d'impact ont constaté comment le Rwanda, un pays qui a facilité l'entrée aux Africains sur son territoire, a réussi à attirer une grande réserve de talents pour le plus grand bien de son économie.

Sensibilisation antisexiste et droits des femmes

Alors que les négociateurs de la ZLEC doivent s'assurer que les accords reflètent bien les besoins spécifiques des femmes et les impacts différenciés du commerce sur elles, des mesures plus ambitieuses seront nécessaires dans tout le continent pour aider les femmes à participer à l'activité économique et commerciale et à mieux protéger leurs droits.

Prévoir des réponses aux changements climatiques et éviter la dégradation de l'environnement

Étant donné que l'agriculture en Afrique est très vulnérable aux changements climatiques, la ZLEC devrait prévoir des clauses de dérogation pour préserver les politiques climatiques contre les effets des nouvelles obligations commerciales prévues. La ZLEC et les mesures complémentaires en dehors de l'accord devraient tenir compte de l'impact sur l'environnement et sur la durabilité des différentes politiques possibles notamment en matière de pratiques agricoles et d'investissement dans les infrastructures de transport.

¹ De Schutter, Olivier. Conseil des droits de l'homme – Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Nations Unies, A/HRC/19/59/Add.5.

² Charte de Banjul, art. 45.

Empreinte

Fondation Friedrich Ebert • Bureau de Genève

6bis, Chemin du Point-du-Jour • 1202 Genève • Suisse

Responsable:

Hubert René Schillinger • Directeur

Yvonne Theemann • Administratrice de programme hors classe

Téléphone: +41227333450 • Télécopie: +41227333545

www.fes-geneva.org

Commission économique pour l'Afrique • Centre africain pour les politiques commerciales

Responsable:

David Luke • Coordonnateur

Lily Sommer • Chargée de recherche sur les politiques commerciales

Téléphone: +251115449900 • Télécopie: +251115514416

www.uneca.org

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Commission économique pour l'Afrique aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites, ni quant à leur système économique ou leur stade de développement. Les désignations « développé », « industrialisé » et « en développement » n'ont qu'une fin statistique et ne constituent pas une

appréciation du stade de développement atteint par tel pays ou telle région.

Conception et mise en page: Shantala Gajek, Corinna Lorenz

Conception de la couverture et tous travaux infographiques, sauf mention contraire:

Commission économique pour l'Afrique

Traduction: La Section des Publications de la CEA

Imprimé par: Gutenberg Beuys Feindruckerei GmbH, Imprimé en Allemagne

Pour commander des exemplaires de la publication, s'adresser à:

info@fes-geneva.org

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de stocker dans un système de recherche de données ou de transmettre sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique, mécanique, photocopie ou autre, un passage quelconque de la présente publication, sans avoir obtenu au préalable l'autorisation des coauteurs et du titulaire du droit d'auteur.

ISBN: 978-3-95861-960-9

© Octobre 2017

