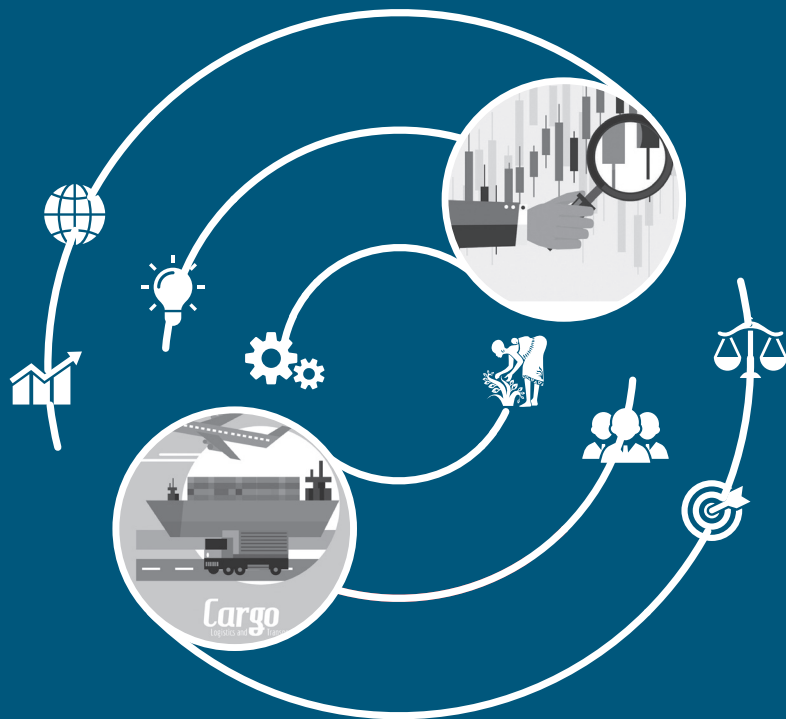


Étude exploratoire

Conception de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC): Une perspective sur les droits humains en Afrique

Professeur James Thuo Gathii

Mai 2016



Remerciements

La présente étude exploratoire a été élaborée sous la direction du professeur James Thuo Gathii en sa qualité d'expert-conseil, sous l'égide et avec l'appui du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et du bureau de Genève de la fondation Friedrich Ebert Stiftung (FES). Un éventail d'acteurs et d'experts travaillant sur les questions relatives à l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'emploi, les normes du travail et les accords commerciaux régionaux africains ont apporté leur contribution lors d'un atelier multipartite organisé à Addis-Abeba en avril 2015 et de consultations portant sur cette étude exploratoire organisées à Addis-Abeba et à Genève en septembre 2015. Plusieurs évaluateurs ont participé à la révision des ébauches successives de cette étude. La CEA, le HCDH et la FES souhaitent exprimer leur sincère gratitude à toutes les personnes ayant contribué à ce projet, en particulier les collègues de l'OIT et de la FAO pour les contributions et les commentaires qu'ils ont apportés. Les remerciements ci-après tiennent compte des efforts de l'équipe organisatrice des consultations et des ateliers, ainsi que des personnes y ayant participé, bien que de nombreuses autres personnes aient également apporté une contribution.

Organisateurs

M. Stephen Karingi (CEA), M. David Luke (CEA), M. William D. Davis (CEA), Mme Eden Lakew (CEA), M. Hubert René Schillinger (FES Genève), Mme Yvonne Theemann (FES Genève), Mme Hannah Peters (FES Genève), M. Christian Mehrmann (FES Genève), M. Ayush Bat-Erdene (HCDH), M. Mahamane Cisse-Gouro (HCDH), M. Craig Mokhiber (HCDH), Mme Susan Mathews (HCDH), M. Marcos Acle (HCDH), Mme Monica Lyer (interne), Mme Daniela Baeza (interne), Mme Holly Muriel (interne) et M. Gilber Knies (interne).

Liste des participants et des évaluateurs

Dans l'ordre alphabétique: Mme Fiona Adolu (HCDH), Mme Genzeb Akele (Agricultural Transformation Agency), Mme Luisa Bernal (PNUD), Mme Susan Bragdon (QUNO), Mme Virginia Bras Gomes (CDESC), M. Thomas Braunschweig (Déclaration de Berne), M. Jeronim Capaldo (OIT), M. David Cheong (OIT), M. Bata-nai Chikwene (CUA), M. Adama Coulibaly (CAE), Mme Karen Curtis (OIT), M. Olivier de Schutter (CDESC), M. Marco di Benedetto (Délégation de l'Union européenne auprès de l'Union africaine), M. Patrick Endall (QUNO), M. Cheng Fang (FAO), Mme Rebanoe Ferguson (HCDH), Mme Federica Donati (HCDH), M. Dauda Foday Suma (CUA), M. Abebe Haile Gabriel (CUA), M. Kebour Ghenna (Chambre de commerce panafricaine), Mme Carla Henry (OIT), Mme Tove Holstrom (HCDH), Mme Misikir Getachew (FES Éthiopie), M. Adrian Gucci (CEA), Mme Joan Kagwanja (CEA), Mme Jane Karonga (CEA), Mme Joy Kategwa (OMC), Mme Tabitha Kentaro (Conférence des Églises de toute l'Afrique), M. Rene Kouassi (CUA), M. Friedrich Kramme-Sterrose (FES, Éthiopie), M. Bernard Kuiten (OMC), Mme Desirée LeClercq (OIT), M. Franklyn Lisk (University of Warwick), M. Francis Mangeni (COMESA), Mme Takiyaa Manuh (CEA), M. Munu Martin Luther (SEATINI), M. Jeffrey Matu (Partenariat de l'Union africaine), Mme Dayina Mayenga (OIT), M. Nadir Merah (CUA), M. Simon Mevel (CEA), Mme Sophia Murphy (IATP), Mme Jane Nalunga (SEATINI), M. Fredrick Njehu (Commission des droits de l'homme du Kenya), Mme Nomonde Nyembe (Centre d'études juridiques appliquées), M. Ozonnia Ojielo (PNUD), M. David Omozuafoh (PNUD), M. Idrissa Oumar Kane (HCDH), M. Rafael Peels (OIT), Mme Viviane Ralimanga (PNUD), M. Prudence Sebahizi (CUA), M. Simon Ridley (PNUD), M. Glenn Rogers (USAID), Mme Thokozile Ruzvidzo (CEA), M. Benjamin Schachter (HCDH), Mme Carin Smaller (IIDD), M. Tim Stern (DFID), M. Aimable Uwizeye-Mapendano (CNUCED), M. Giovanni Valensisi (CEA), Mme Maike Van Ueuem (GIZ, bureau éthiopien), M. Simon Walker (HCDH), M. Martin Wandera (Centre for Labour Research) et M. Peter Christopher Werikhe (Organisation nationale des syndicats d'Ouganda).

Table des matières

Résumé analytique	2
Première partie	7
Contexte, objectifs et méthodologie de l'étude exploratoire.....	7
Justification de l'EIDH.....	8
Étapes suivies à ce jour en vue de la conduite d'une EIDH.....	9
Objectifs et cibles	11
Portée et méthodes de travail.....	12
<hr/>	
Deuxième partie: Détermination de la portée et recommandations préliminaires... 14	
Premier domaine de risque: Garantir la sécurité alimentaire par la libéralisation de l'agriculture	14
Risque potentiel.....	14
Contexte	17
Obligations et engagements.....	22
Recommandations préliminaires	24
<hr/>	
Deuxième domaine de risque: Garantir que l'intégration régionale permette de créer des cadres de travail décents et de bonne qualité ainsi que des emplois de qualité, et d'élargir le commerce des services.....	26
Risque potentiel.....	26
Contexte	26
Obligations et engagements.....	30
Recommandations préliminaires	32
<hr/>	
Troisième domaine de risque: Des facteurs d'insécurité liés à la libre circulation menacent le secteur des services informels	35
Risque potentiel.....	35
Contexte	35
Obligations et engagements.....	37
Recommandations préliminaires	38
<hr/>	
Troisième partie: Mécanismes institutionnels et structurels prévus par la ZLEC pour le suivi, l'application des solutions et la protection sociale.....	41
Mécanisme de barrières non tarifaires à inclure pour donner un fondement solide à la libéralisation ambitieuse du commerce des marchandises	44
Étoffer le mandat du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs en y ajoutant le suivi de la mise en œuvre et des impacts de la ZLEC.	46
Mécanismes de compensation et d'ajustement, y compris des modalités pour le financement des ajustements et de la protection sociale, ainsi que des mécanismes de règlement des plaintes	48
Conclusion et perspectives d'avenir.....	50

Résumé analytique

L'Union africaine a entrepris de négocier un Accord de libre-échange continental (ZLEC) impliquant de profonds engagements en matière de libéralisation des échanges commerciaux, accompagnés de robustes mécanismes d'ajustement et de compensation en vue de compenser les pertes éventuelles. Les négociations de cet accord se fondent sur l'importance d'une plus grande intégration commerciale et des avantages qui en découleraient, mais accordent également une importance tout aussi grande à l'égalité, la justice et l'équité, notamment lorsque les engagements en faveur de la libéralisation portent préjudice à ces valeurs.

La présente étude exploratoire est le résultat d'un processus de sélection organisé sous forme de consultations avec un vaste éventail d'intervenants au sein de la Commission de l'Union africaine, des États membres de l'Union africaine, du secteur privé, ainsi qu'avec des spécialistes issus du système des droits humains des Nations Unies et de représentants de groupes directement concernés comme les peuples autochtones et les ONG. Elle identifie trois risques potentiels et propose des recommandations préliminaires pour y remédier. Elle formule également trois propositions relatives à des mécanismes institutionnels et structurels qui permettraient de faciliter le suivi, l'application de solutions et la protection sociale.

Le premier risque potentiel identifié est le suivant: comme l'agriculture n'est pas incluse explicitement en tant que domaine d'accord autonome dans le champ des négociations, il est probable que les négociations de la ZLEC ne parviendront pas à atteindre les objectifs en matière de sécurité alimentaire et de moyens d'existence, ce qui compromettrait l'exercice du droit à l'alimentation tel que prévu par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

L'exclusion de l'agriculture est surprenante étant donné son importance pour la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, en particulier dans les pays les moins développés et les pays importateurs nets de denrées alimentaires du continent africain. De nombreux pays d'Afrique dépendent de l'agriculture pour leurs recettes d'exportation et leur développement rural. L'importance de l'agriculture pour les économies africaines se manifeste également par son fort impact sur la sécurité alimentaire, de même que par son potentiel à contribuer à la réalisation de l'objectif d'industrialisation du continent et aux échanges régionaux de biens intermédiaires.

Conformément à l'Agenda 2063 de l'Union africaine, ainsi qu'aux engagements en fa-

veur du droit à l'alimentation exprimés dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, cette étude exploratoire émet comme recommandation préliminaire l'élargissement du champ des négociations en vue d'y inclure une libéralisation ambitieuse de l'agriculture, accompagnée de sauvegardes tenant compte des vulnérabilités et des sensibilités. Pour donner à l'agriculture la place qui lui revient dans la ZLEC au vu de son importance dans les économies africaines, il sera également indispensable d'obtenir, dès le début des négociations, l'engagement des ministres de l'agriculture africains, ainsi que des autres ministres sur le portefeuille desquels l'accord aura un fort impact, afin de garantir la cohérence des politiques entre les échanges commerciaux, l'agriculture et les autres domaines connexes qui sont importants pour la protection des droits.

Le deuxième risque potentiel identifié est que les engagements pris dans le cadre de la ZLEC compromettent ou éliminent les cadres de travail décent et les emplois de qualité existants, et/ou qu'ils ne parviennent pas à créer des emplois sûrs et de bonne qualité, caractérisés par un salaire et des avantages sociaux suffisants qui garantissent aux travailleurs et à leur famille une protection sociale contre la faim et de la pauvreté. À cet égard, certains droits fondamentaux du travail doivent compter parmi les préoccupations centrales des négociations, comme la liberté d'association et la négociation collective, considérées comme des pierres angulaires du développement et qui sont des éléments indispensables pour que tous les hommes et toutes les femmes puissent occuper un emploi décent et productif dans des conditions d'égalité, de sécurité et de dignité humaine.

Les droits du travail ne peuvent être pleinement réalisés que lorsqu'il existe des syndicats et des organisations d'employeurs robustes et indépendants se trouvant en suffisamment bonne position pour participer au dialogue social;¹ ces droits ne pourront pas contribuer de manière significative à la réduction de la pauvreté dans un contexte prohibitif.² À cet égard, le dialogue entre les partenaires sociaux est indispensable à l'amélioration des conditions de travail et au respect des principes du travail décent. Ces partenaires promeuvent le développement en apportant leur contribution et en présentant les perspectives de leurs membres sur les questions de politique économique et sociale.³

¹ Selon la définition de l'Organisation internationale du Travail (OIT), le «dialogue social» inclut «tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun relatives à la politique économique et sociale.» Voir OIT, Dialogue social: À la recherche d'une voix commune, disponible en ligne sur <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/download/brochure.pdf>.

² Mohammed Mwamadzingo, «African PRSPs-Unions Dialogue with World Bank and IMF», dans «Trade Unions and Poverty Reduction Strategies» de l'OIT, Labour Education 2004/1-2 N° 134-135 à la page 24.

³ Le droit international et les politiques de développement reconnaissent le rôle crucial des acteurs non étatiques dans le processus de développement et de prise de décision. 65.

L'Union africaine a déjà pris plusieurs engagements pour garantir un travail décent et des emplois de qualité. Ces engagements sont inscrits dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. De plus, les chefs d'État de l'Union africaine se sont également engagés en faveur du Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui prévoit la promotion d'un travail décent pour tous. En outre, la création d'emplois décents est alignée sur les politiques nationales de l'emploi des gouvernements africains, dont l'engagement se manifeste également par leur adoption d'une approche de la mondialisation incluant un socle minimal de protection sociale. Reconnaisant le lien entre la garantie d'un travail décent et le respect des droits fondamentaux du travail, de nombreux membres de l'Union africaine ont pris des mesures pour coordonner leurs efforts à l'échelle sous-régionale, mais aussi avec l'Organisation internationale du Travail, par le biais de divers protocoles d'accord.

La recommandation préliminaire émise à cet égard porte sur l'intégration à la ZLEC de stratégies visant à créer des emplois décents, établir des minima de protection sociale, accroître la productivité et permettre au secteur des services de contribuer plus facilement à la croissance et à l'emploi.

Le troisième risque potentiel identifié par cette étude exploratoire est que des conséquences néfastes pourraient survenir si la ZLEC ne parvenait pas à éliminer les facteurs d'insécurité qui limitent la liberté de mouvement des personnes dans le secteur des services informels, y compris les petits commerçants et les travailleurs migrants temporaires qui dépendent actuellement de contrats de travail individuels ou de contrats de services à durée limitée, entre autres restrictions qui réduisent leurs possibilités de trouver un emploi.

En vue d'atténuer ce risque, la recommandation préliminaire identifiée consiste à prendre des engagements qui contribuent à la multiplication et à l'amélioration des opportunités pour le grand nombre de travailleurs qualifiés et semi-qualifiés du secteur des services. Un accord africain sur la migration de la main d'œuvre devrait compléter ce type d'initiative, conformément au processus de l'UA relatif au mouvement des travailleurs. Un tel accord garantirait les droits d'entrée et de séjour dans un autre pays, le droit à un traitement égal, le droit à la syndicalisation et le droit à la négociation collective en matière de salaires. Pour éviter que la ZLEC soit utilisée comme justification pour déroger au droit du travail reconnu à l'échelle internationale, ou aux droits garantis par la législation nationale dans l'objectif particulier de traiter les travailleurs étrangers de manière discriminatoire, il devrait inclure une clause de non-dérogação. Une telle clause, de plus en plus souvent utilisée dans les accords de libre-échange, pourrait par exemple imposer à tous les États membres de l'Union africaine de déployer tous

les efforts possibles pour ne pas renoncer ou déroger au respect de la législation internationale relative au travail dans le cadre de la mise en application des dispositions de la ZLEC. Les pays souhaitant bénéficier d'une certaine souplesse relativement à leurs engagements dans le domaine des services, par exemple les pays les moins avancés (PMA), ont besoin d'une période de transition progressive plus longue avant d'être en pleine conformité avec les obligations de la ZLEC. De surcroît, cette étude exploratoire recommande de garantir la transparence et l'efficacité des processus de demande relatifs au mouvement temporaire des travailleurs migrants et des petits commerçants. Cet objectif est à la fois une stratégie d'expansion de l'emploi et une réponse au flux massif de jeunes Africains qui quittent leur continent en quête de meilleures opportunités en Europe ou ailleurs, en empruntant des itinéraires dangereux.

Au vu des menaces posées par les trois risques susmentionnés sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, ainsi que sur l'emploi, la présente étude exploratoire propose de conduire une étude d'impact sur les droits humains (EIDH) afin d'évaluer pleinement l'impact probable de ces risques et de donner davantage d'indications à l'ensemble des intervenants dès le début du processus de négociation de la ZLEC.

Cette étude émet trois propositions concernant les mécanismes institutionnels et structurels pour assurer le suivi, l'application des solutions et la protection sociale en complément du Mécanisme de suivi et d'évaluation de la ZLEC proposé. Cette proposition se fonde sur l'importance d'avoir des mécanismes de recours qui donnent aux parties prenantes des moyens de protéger leurs droits et de les faire appliquer, tout en leur fournissant des recours au cas où ils ne seraient pas respectés. Le premier d'entre eux est un mécanisme de barrières non tarifaires qu'il convient d'inclure à la ZLEC pour donner un fondement solide à la libéralisation ambitieuse du commerce des marchandises. Pour atteindre l'objectif d'un accord commercial mutuellement avantageux pour l'ensemble des États membres de l'Union africaine et d'une augmentation de 50 % des échanges commerciaux entre les pays africains, il faudra supprimer un nombre extrêmement élevé de barrières non tarifaires qui caractérisent actuellement les échanges entre ces pays. L'inclusion d'un mécanisme de barrières non tarifaires permettra de consolider les progrès réalisés dans les Communautés économiques régionales de l'Afrique et de permettre aux commerçants ordinaires, en particulier aux femmes et aux commerçants informels, de signaler plus facilement les barrières non tarifaires qui entravent leur participation au commerce intra-régional.

Deuxièmement, étant donné que les mécanismes de suivi établis pour garantir la mise en œuvre de la ZLEC constituent un élément fondamental de son succès, il est recommandé d'étoffer le mandat du mécanisme africain d'évaluation entre pairs en y ajoutant le suivi, l'examen et l'analyse de tous les aspects de la mise en œuvre et des impacts de la ZLEC.

Ce mécanisme permettra aux signataires de la ZLEC de faire des recommandations aux organes compétents de l'Union africaine et ce, en vue d'améliorer la mise en œuvre des dispositions révisées, notamment celles qui pourraient avoir des répercussions négatives sur les mécanismes compensatoires et d'ajustement. Ce processus de révision fournira également des informations permettant d'améliorer les dispositions elles-mêmes en les renégociant. Une étude d'impact sur les droits humains ex-post est également prévue pour accroître la probabilité de conformité avec les normes relatives aux droits humains.

Troisièmement, la ZLEC devant être conçu de manière à ce que des économies à différents stades de développement puissent en tirer parti, il est recommandé qu'il inclue les mécanismes compensatoires suivants pour les pertes résultant des engagements de la ZLEC en faveur de la libéralisation: un fonds de développement qui servira à compenser les pertes liées aux engagements de la ZLEC en faveur de la libéralisation; pour les pays qui en ont besoin, de plus longues périodes de transition pour s'adapter à la concurrence des importations; des délais adéquats pour harmoniser les tarifs nationaux avec les nouveaux tarifs de la ZLEC afin d'étaler les pertes fiscales, en particulier pour les pays membres les moins avancés; et des mécanismes garantissant un partage équitable, juste et proportionné des gains engrangés par la libéralisation entre les membres de l'Union africaine.

Première partie

Contexte, objectifs et méthodologie de l'étude exploratoire

En janvier 2012, l'Union africaine a décidé d'accélérer l'établissement d'une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) d'ici à 2017, avec pour objectif principal de stimuler les échanges commerciaux intra-africains. La ZLEC a été lancée en juillet 2015 et couvrira les périodes de préparation, de négociation et de finalisation.

La ZLEC a pour première priorité d'élargir l'espace économique et le marché de l'Afrique. Elle s'est également fixée d'autres priorités, par exemple les contraintes du côté de l'offre, les faibles capacités productives et les goulets d'étranglement infrastructurels. L'un des aspects les plus préoccupants sera de voir comment ces négociations pourront être conciliées avec les Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les États membres africains dans différentes configurations régionales. Une autre question préoccupante concerne la méthode à suivre pour développer stratégiquement les chaînes de valeur dans l'ensemble du continent afin que les échanges commerciaux intra-africains intègrent des produits de plus haute valeur provenant des pays les moins avancés de la région.

Les négociations en vue de l'établissement de la ZLEC sont conduites dans le cadre de modalités institutionnelles préétablies qui incluent une instance de négociation de la ZLEC. La Commission de l'Union africaine remplira le rôle de secrétariat des négociations, dont le processus bénéficiera de l'appui de l'Équipe spéciale continentale (ESC). L'ESC contribuera à l'instance de négociation en y apportant des ressources et son expertise. L'Union africaine assurera la supervision politique par le biais de son Département du commerce et de l'industrie.

Les négociations de la ZLEC seront conduites en deux phases. La Phase 1 couvrira les négociations concomitantes en matière de commerce, de marchandises et de services. La Phase 2 couvrira les négociations sur les investissements, les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence.

Au cours de ces deux phases, les négociations aborderont des questions fondamentales au sujet de l'emploi et de l'agriculture. L'emploi est un immense défi pour les pays africains alors même que les caractéristiques de la démographie africaine sont à double tranchant. D'un côté, la croissance démographique peut créer un marché qui stimule la croissance des entreprises et des investissements (un scénario popularisé par la perspective d'une «Afrique émergente»). D'un autre côté, l'emploi est une question cruciale à facettes multiples qu'il ne faudra surtout

pas perdre de vue au cours du processus de libéralisation des marchés internes africains visant à stimuler la production et les échanges commerciaux.

Sur le plan de l'agriculture, l'Afrique dispose de 60 % des réserves mondiales de terres arables et recèle aussi un gros potentiel dans les domaines de l'élevage du bétail, de la pêche et de la sylviculture. Plus de 65 % de la main-d'œuvre africaine travaille dans le secteur agricole, alors que 70 à 80 % des Africains vivant en milieu rural dépendent de l'agriculture pour leur alimentation et leurs moyens d'existence. La production alimentaire de l'Afrique a connu une augmentation considérable mais elle s'est accompagnée d'une augmentation des importations de denrées alimentaires. La libéralisation des échanges commerciaux entre les pays membres de l'Union africaine dans le cadre de la ZLEC devrait contribuer à une augmentation de la production et de la productivité agricoles. Outre le soutien au développement rural et la création d'emploi, les politiques et les accords commerciaux devraient être conçus de manière à reconnaître le droit à des moyens d'existence et le droit à une alimentation adéquate.

La deuxième phase des négociations portera sur l'investissement et la propriété intellectuelle, et abordera également des questions concernant le droit à la santé, et plus particulièrement pour ce qui est de l'accès aux médicaments et les impacts de la libéralisation des investissements. La présente étude exploratoire ne couvre pas ces droits.

Justification de l'EIDH

Une étude d'impact sur les droits humains (EIDH) constitue un instrument permettant d'éclairer et d'examiner les politiques, les lois, les programmes et les projets et de mesurer leur impact sur les droits humains. Ces études ont plusieurs objectifs, notamment de donner priorité aux droits humains lors de l'élaboration des politiques, de renforcer la responsabilisation et d'habiliter les détenteurs de ces droits. Si elle porte sur un accord commercial, une EIDH peut être utilisée comme un outil permettant de collecter des informations relatives aux incidences sur les droits humains afin de préconiser des changements de politique et d'influencer les négociations. Il s'agit également d'un instrument permettant de promouvoir le respect des obligations en matière de droits humains. En tant que tel, une EIDH peut empêcher les contentieux en matière de droits humains et autres problèmes connexes, tels que l'indemnisation et l'opposition aux accords commerciaux. Une EIDH met également en lumière les aspects préoccupants et les bonnes pratiques liés aux droits humains.

Les quatre éléments du cadre de protection des droits humains sont les suivants:

- Les droits humains doivent faire explicitement l'objet d'une étude EIDH;

- Le processus de l'évaluation d'impact doit respecter les droits humains;
- L'EIDH doit contribuer au renforcement des capacités des responsables et des détenteurs des droits; et
- L'EIDH doit impliquer les défenseurs des droits humains.

La conduite d'une EIDH ex ante de la ZLEC est justifiée dans la mesure où, même si les accords régionaux de libéralisation des échanges sont généralement élaborés dans le but d'accroître le volume des échanges transfrontaliers et de contribuer à la croissance économique, il est de plus en plus reconnu que les obligations imposées par ce type d'accord peuvent entraver la capacité des États à faire appliquer, à protéger et à pleinement respecter un éventail de droits humains.

La conduite d'une EIDH dès le début du processus de négociation donne aux pays négociateurs une base d'informations et des recommandations politiques sur lesquelles s'appuyer pour élaborer une politique commerciale efficace et cohérente, qui soit alignée tant sur les droits humains que sur les engagements et les priorités en matière de développement.

Cette évaluation de l'impact sur les droits humains offre donc l'occasion unique de présenter une analyse et des conclusions au début du processus de négociation. Les consultations doivent être menées de manière élargie et transparente, en impliquant les groupes d'intérêts privés et publics, de même que les groupes directement concernés, dont les organisations de défense des droits humains et les peuples autochtones. Ainsi, une EIDH fait ressortir la nécessité d'intégrer, dès le départ, des processus participatifs et des consultations avec les parties prenantes aux mécanismes de négociation. C'est également un moment opportun pour procéder à une EIDH puisque les négociations ne sont pas encore finalisées. Il a donc été possible de planifier et d'entreprendre cette évaluation ex ante au cours de la période préparatoire du processus de négociation.

Étapes suivies à ce jour en vue de la conduite d'une EIDH

En décembre 2014, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ont élaboré des termes de référence en vue d'étudier la possibilité de réaliser une étude d'impact sur les droits humains de la Zone de libre échange (ZLEC).

- De janvier 2015 à mars 2015: Différents départements du Haut-Commissariat ont collaboré à la rédaction d'un document de réflexion dans le cadre de l'étape de préparation d'une EIDH, qui exposait les principales préoccupations qu'une éventuelle étude de ce type pourrait aborder et le cadre méthodologique qu'elle pourrait adopter.
- 16 et 17 avril 2015: La CEA, la FES et le HCDH ont organisé conjointement, à Addis-Abeba, un atelier d'experts multipartite au sujet d'une éventuelle EIDH de la ZLEC. Cette réunion, qui comptait environ 40 participants dont l'UA, comprenait un processus de validation, un débat au sujet du document de réflexion et une discussion sur les prochaines étapes du processus d'EIDH. Cet atelier a finalement avalisé la poursuite de ce processus. Par la suite:
 - La CEA, par l'entremise du Centre africain pour la politique commerciale (CAPC), a constitué un groupe directeur composé de représentants du HCDH, de la FES et d'autres acteurs et institutions concernés, chargé de coordonner l'EIDH et d'assurer l'échange d'informations avec les principales organisations et parties prenantes.
 - Le Haut-Commissariat a approuvé l'évaluation de la portée du projet et le Professeur James Gathii a été nommé comme consultant.
- Du 23 au 25 septembre 2015: Le groupe directeur et le consultant ont organisé des consultations à Addis-Abeba. Celles-ci ont été conduites auprès de la Division du Commerce du Département du Commerce et de l'Industrie de la Commission de l'Union africaine, de la CEA et de représentants du secteur privé et de la société civile.
- Du 28 au 29 septembre 2015: Le groupe directeur et le consultant ont organisé à Genève des consultations sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, ainsi que sur l'emploi décent. Celles-ci ont été menées auprès de l'Organisation internationale du travail et de membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'à l'occasion d'un atelier d'experts multipartite réunissant des représentants d'ONG et d'organisations internationales.
- 2 octobre 2015: Le projet d'EIDH a été présenté au Forum public de l'OMC.
- 3 octobre 2015: L'évaluation de la portée du projet a été amorcée.

- 17 décembre 2015: L'évaluation préliminaire de la portée du projet a été présentée à l'occasion d'un forum d'ONG sur le thème «Une perspective de la ZLEC axée sur les droits humains» («A Human Rights Perspective on the CFTA») organisé dans le cadre de la conférence ministérielle de l'OMC à Nairobi, au Kenya.

L'évaluation de la portée du projet achevée, le groupe directeur sera chargé d'identifier les moyens les plus efficaces de rechercher des financements pour l'EIDH et les prochaines étapes à suivre.

En juin 2015, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine a approuvé le lancement des négociations relatives à la ZLEC. La réunion de négociation inaugurale s'est tenue en février 2016. Pour l'heure, il est prévu que les négociations soient divisées en trois périodes: premièrement, une période préparatoire (6 à 12 mois après le lancement), suivie par une période de négociation, qui devrait commencer entre le milieu et la fin de l'année 2016, puis par une période de finalisation de l'EIDH d'octobre à décembre 2017. Si elle est planifiée correctement, cette étude pourrait être achevée au moment où se conclut la période préparatoire et où commence la période de négociation.

Objectifs et cibles

Sur le plan méthodologique, une étude d'impact sur les droits humains comporte sept étapes principales: Préparation, filtrage, détermination de la portée, analyse, recommandations, évaluation et suivi, et préparation du rapport. En règle générale, les méthodologies suivies pour les évaluations d'impact ex ante d'accord commerciaux sont itératives et commencent par une évaluation préliminaire et générale qui devient ensuite plus spécifique et plus approfondie. En outre, plusieurs étapes sont entreprises simultanément.

Cet exercice de filtrage et de détermination de la portée se base sur une analyse documentaire exhaustive et des avis d'experts. Il s'appuie également sur les travaux réalisés à cet égard par le HCDC, la CEA et la FES, dont le document de réflexion et les conclusions de l'atelier multipartite de validation et d'orientation stratégique organisé en avril 2015.⁴ Comme il n'est pas possible de couvrir l'ensemble des questions relatives aux échanges commerciaux et aux droits humains dans une EIDH, ces étapes sont cruciales pour déterminer les questions à cibler et à approfondir en priorité.

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme: «Issues Paper for a Potential Human Rights Impact Assessment of the Continental Free Trade Area in Africa, 2015-2017», disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/IssuesPaper_Addis_Ababa2015.pdf.

L'étape de filtrage a permis d'identifier les mesures commerciales de la ZLEC qui sont plus susceptibles d'influencer de manière significative l'exercice des droits humains, et qui méritent donc d'être examinées. Le document de réflexion avait déjà présélectionné et analysé certaines questions relatives à l'agriculture et à l'emploi, qui avaient été abordées de manière plus approfondie lors de l'atelier multipartite organisé en avril 2015 et des consultations menées en septembre 2015. Pour cette raison, l'étape de filtrage a pris comme point de départ les dispositions éventuelles et les ébauches de dispositions les plus pertinentes parmi celles qui constitueront les chapitres relatifs à l'agriculture et à l'emploi du futur accord, et qui devront donc être examinées dans le cadre de l'EIDH. Ce filtrage devrait couvrir tant la phase 1 que la phase 2 des négociations autour de la ZLEC.

L'étape actuelle, c'est-à-dire l'étape de détermination de la portée, reprend de nombreuses questions identifiées au cours de l'étape de préparation en vue de définir les termes de référence pour le reste de l'évaluation. Cette étude exploratoire identifie et décrit les mesures commerciales actuellement étudiées, ainsi qu'un éventail de scénarios potentiels de négociation. Elle donne également une première indication des impacts probables et des aspects à évaluer en priorité en fonction de ces impacts.

Comme il s'agit d'une évaluation ex ante, les modalités finales de l'accord ne sont pas encore certaines, si bien que plusieurs scénarios de négociation et de libéralisation sont recensés (par exemple, différents niveaux de réduction des tarifs douaniers).

Portée et méthodes de travail

Étant donné la vaste portée sectorielle, réglementaire et géographique de la ZLEC, les étapes de filtrage et de détermination de la portée de l'EIDH ont joué un rôle crucial pour déterminer les questions à cibler et à approfondir en priorité. Les recommandations de l'atelier d'experts et les consultations organisées à Addis-Abeba et à Genève ont été d'importantes contributions.

La méthodologie utilisée comprenait une combinaison de recherches documentaires, dont une étude exhaustive de la documentation existante relative aux EIDH et aux accords commerciaux en Afrique, ainsi que de la documentation relative à l'intégration commerciale régionale, à l'agriculture, à l'emploi et au commerce, et d'entretiens semi-structurés avec des spécialistes des EIDH et des acteurs clés en Afrique. Les recherches menées dans le cadre de l'évaluation de la portée consistaient également à déterminer s'il existait des EIDH semblables, quels avaient été leurs principaux résultats et quelles grandes difficultés avaient été rencontrées.

Deux missions de consultation, à Addis-Abeba et à Genève, ont été organisées au cours de la période de consultation, pendant lesquelles le consultant et le groupe directeur se sont rencontrés et se sont entretenus avec des experts compétents dans les domaines du commerce, et plus particulièrement dans celui des accords commerciaux régionaux, des droits humains, de l'agriculture et de l'emploi.

Deuxième partie

Détermination de la portée et recommandations préliminaires

Premier domaine de risque

Garantir la sécurité alimentaire par la libéralisation de l'agriculture

Risque potentiel

Comme l'agriculture n'est pas incluse explicitement en tant que domaine d'accord autonome dans le champ des négociations relatives à la ZLEC, ces dernières risquent de ne pas parvenir à concrétiser les engagements de l'Union africaine en matière de sécurité alimentaire et de moyens d'existence. Un tel manquement pourrait entraver l'exercice du droit à l'alimentation, protégé par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et par des obligations semblables énoncées dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il serait également en contradiction avec les objectifs que l'Union africaine s'est fixés pour réduire la pauvreté, parvenir à la sécurité alimentaire et améliorer la sécurité alimentaire dans l'Agenda 2063 et le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PD-DAA), entre autres.

À l'heure actuelle, les négociations autour de la ZLEC porte sur le commerce des marchandises, les services, l'investissement, les droits de propriété intellectuelle et la politique de concurrence. En tant qu'accord autonome, l'agriculture n'est pas incluse. Pourtant, l'agriculture mérite d'être considérée individuellement dans la mesure où, plus que tout autre secteur, ses incidences sur la sécurité alimentaire et la pauvreté sont particulièrement importantes, notamment dans les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de denrées alimentaires du continent africain. De plus, le secteur agricole sous-tend également les recettes d'exportation et le développement rural.⁵ L'agriculture devrait donc être ajoutée comme domaine distinct des négociations relatives à la ZLEC.

⁵ Commission de l'Union Africaine, Agenda 2063: L'Afrique que nous voulons, 37 (mai 2014) (qui souligne que «l'agriculture compte pour 37 % du PIB de l'Afrique, contribue à 40 % de la valeur totale de ses exportations et que plus de 65 % de la main-d'œuvre africaine est basée sur l'agriculture», id).

L'établissement d'une Zone de libre-échange continentale d'ici à 2017 est désigné comme l'un des projets phares de l'Agenda 2063 de l'Union africaine.⁶ En outre, la formulation d'une stratégie relative aux produits de base, visant à permettre aux pays africains de s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales et à promouvoir la diversification verticale et horizontale, compte également parmi les projets phares de cet Agenda 2063.⁷ Par le biais de celui-ci, l'Union africaine aspire à une agriculture moderne se traduisant par une augmentation de la production, de la productivité et de la valeur ajoutée, avec pour objectif d'atteindre la «sécurité alimentaire collective de l'Afrique».⁸

L'éradication de la faim, de l'insécurité alimentaire⁹ et de la pauvreté¹⁰ est au cœur même de l'Agenda 2063. La Position commune africaine sur l'Agenda de développement pour l'après 2015 engage les pays africains à prendre la voie d'une croissance économique inclusive accélérée, stable et soutenue qui permette de réduire les inégalités et d'éradiquer la pauvreté par le biais d'initiatives telles que l'amélioration de la productivité des petites exploitations agricoles et de l'élevage, la modernisation et la diversification des secteurs agricoles, la promotion du marketing et des flux d'information agricoles, ainsi que l'adoption de pratiques agricoles durables, y compris pour la pêche.¹¹ Ces engagements sont alignés sur les objectifs de développement durable visant à garantir un développement durable axé sur l'être humain et la planète, basé sur

⁶ Voir également le paragraphe 72(j) de la Version populaire finale de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (septembre 2015), dans laquelle les pays s'engagent à accélérer la création d'une zone de libre-échange continentale d'ici à 2017 dans le cadre d'un programme visant à doubler le volume des échanges commerciaux intra-africains d'ici à 2022.

⁷ Voir les principaux projets phares de l'Agenda 2063, sur http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/04%20Agenda%202063%20Flagship%20Programmes_s.pdf.

⁸ Voir les paragraphes 10 et 72(e) de la Version populaire finale de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (septembre 2015) qui appelle également à la consolidation et à la modernisation de l'agriculture et du secteur agro-alimentaire en Afrique).

⁹ Voir la Version populaire finale de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (septembre 2015), notamment le paragraphe 13 qui souligne que l'agriculture africaine sera moderne et productive en mettant à profit la science, la technologie, l'innovation et les connaissances autochtones, et le paragraphe 72(e) appelant à l'éradication complète de la faim et de l'insécurité alimentaire; à la réduction des importations de denrées alimentaires; à l'accroissement de la part des échanges intra-africains à 50 % du total des échanges formels dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation; à l'introduction de systèmes, technologies, pratiques et formations agricoles modernes, notamment en vue d'abandonner l'usage de la houe; à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et d'actions affirmatives pour garantir que les femmes aient accès, au minimum, à 30 % des financements agricoles et pour autonomiser les femmes et les jeunes sur le plan économique en améliorant leur accès aux ressources financières destinées à l'investissement.

¹⁰ Idem au paragraphe 72(e), qui appelle à l'éradication de la pauvreté au cours des prochaines décennies. Voir également les paragraphes 9, 66(c), 66(d) et 67, qui soulignent la nécessité d'éradiquer la pauvreté.

¹¹ Union africaine, Position Commune Africaine (PCA) sur l'Agenda de développement pour l'après 2015, (adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine le 31 janvier 2014) disponible sur <http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/pubs/2014cappost2015f.pdf>

les droits humains et sensible aux questions de genre.¹²

Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), approuvé à l'occasion du Sommet de l'Union africaine en juillet 2003, a pour objectif de stimuler la croissance économique grâce à un développement propulsé par l'agriculture, avec l'éradication de la faim et la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire comme finalités sous-jacentes. Dans le cadre du Programme PDDAA, les pays africains se sont engagés à consacrer 10 % de leur budget national à l'agriculture et au développement rural. Le programme vise à améliorer les marchés agricoles nationaux et régionaux en fixant des objectifs tels que la promotion de l'entrepreneuriat et l'investissement dans le secteur agro-alimentaire et la chaîne de valeur agricole.¹³

La libéralisation agricole est également porteuse de risques. En effet, si elle se traduit par une demande accrue de terres agricoles, cela pourrait entraîner des conflits fonciers, notamment s'il n'y a pas suffisamment de clauses de sauvegarde visant à éviter de tels conflits. À cet égard, les populations pastorales, les communautés de chasseurs-cueilleurs et les autres communautés traditionnelles ayant conservé un régime foncier coutumier comptent parmi les groupes les plus vulnérables. Ces groupes autochtones mènent déjà une vie précaire dans de nombreux pays d'Afrique, où les autorités ignorent souvent leurs droits.¹⁴ En particulier, l'empiètement sur les terres des peuples autochtones enfreindrait leurs droits à des moyens de subsistance en ce qui concerne le pastoralisme, la pêche ou encore la chasse et la cueillette. De plus, un tel empiètement pourrait également entraver leurs pratiques culturelles, ce qui serait incompatible avec le cadre adopté par l'Union africaine.¹⁵

La libéralisation de l'agriculture pourrait aussi entraver la capacité des foyers pauvres et des petits exploitants à cultiver des denrées alimentaires pour assurer leur propre subsistance. En outre, bien qu'une éventuelle augmentation du prix des produits agricoles puisse contribuer à la réduction de la pauvreté parmi les personnes en mesure de vendre leur production, une

¹² Nations Unies, Objectifs de développement durable, 2015, disponibles sur <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>.

¹³ NEPAD, Les agricultures africaines: Transformations et perspectives, (2013) disponible sur http://www.caadp.net/sites/default/files/documents/Resources/agriculture-food-security-and-nutrition/Agriculture%20in%20Africa_%20Transformation%20and%20outlook%20_English.pdf.

¹⁴ Voir également le Groupe de travail de la Commission africaine sur les populations/communautés autochtones DOC/OS(XXXIV)/345, disponible sur (http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/indigenous-populations/expert_report_on_indigenous_communities.pdf).

¹⁵ Union africaine, Département de l'économie rurale, «Policy Framework for Pastoralism in Africa: Securing, Protecting and Improving the Lives, Livelihoods and Rights of Pastoralist Communities», (2010) disponible sur <http://rea.au.int/en/sites/default/files/Policy%20Framework%20for%20Pastoralism.pdf>.

telle augmentation pourrait également avoir un impact négatif sur les autres foyers pauvres, y compris les acheteurs nets de denrées alimentaires ou les foyers urbains dépendant d'un salaire fixe ou bas, pour lesquels les prix des denrées alimentaires finiraient par ne plus être abordables en conséquence de la libéralisation des échanges agricoles.¹⁶

Contexte

La libéralisation des échanges agricoles intra-africains constitue l'un des principaux moyens d'atteindre les objectifs d'éradication de la pauvreté, de sécurité alimentaire et d'élimination de la faim. À l'heure actuelle, le commerce intra-africain dans le secteur de l'agriculture est fortement limité par des barrières tarifaires astreignantes, des contraintes du côté de l'offre, telles que les coûts élevés de transport, et les contraintes relatives aux politiques commerciales, telles que les tarifs douaniers élevés. La libéralisation risque également d'entraver certains droits, notamment le droit à l'emploi dans les activités agricoles qui perdent leur compétitivité, ou encore le droit à l'alimentation en limitant l'accès aux denrées alimentaires de base en conséquence de la réorientation de la production de denrées alimentaires vers la production d'autres produits commerciaux tels que les biocarburants destinés à l'exportation.¹⁷ Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, les mesures visant à supprimer les barrières non tarifaires peuvent également contribuer à éradiquer la pauvreté, à éliminer la faim et à parvenir à la sécurité alimentaire. Ces objectifs se retrouvent aussi bien dans l'Agenda 2063 que dans les obligations régionales et internationales de l'Afrique en matière de droits humains. Pour un certain nombre de raisons, le potentiel de l'agriculture pour contribuer à la réalisation de ces objectifs grâce à une amélioration des échanges intra-régionaux, tout en reconnaissant les menaces qui pèsent sur les droits et en cherchant des solutions pour les atténuer, est extrêmement important.

Premièrement, les pays africains dépensent environ 80 milliards de dollars É.-U. par an pour importer des denrées alimentaires, en s'approvisionnant sur les marchés internationaux

¹⁶ Voir, par exemple, «Impact of Trade Liberalization on Agriculture in the Near East and North Africa», (2007) de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, disponible sur <http://www.ruralpovertyportal.org/documents/654016/100542/Impact+of+Trade+Liberalization+on+Agriculture+in+the+Near+East+and+North+Africa+-+Joint+IFAD+and+IFPRI+Executive+summary.pdf/ca3aaaa4-adc0-403c-8610-c3d522774017?version=1.3> (rapport exposant les impacts négatifs de la libéralisation du commerce agricole en Afrique du Nord). Voir également «What is the evidence of the impact of agricultural trade liberalisation on food security in developing countries? A systematic review» de McCorriston S, Hemming DJ, Lamontagne-Godwin, JD, Parr, MJ, Osborn J, Roberts PD (2013) A systematic review. Londres: EPPICentre, Service de recherches en sciences sociales, Institut d'éducation, University of London.

¹⁷ Voir, par exemple, le rapport final de 2013 de la Commission européenne «Assessing the Impact of Biofuels on Developing Countries From the Point of View of Policy Coherence for Development», disponible sur https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-impact-assessment-biofuels-production-on-development-pcd-201302_en_2.pdf.

aux dépens de sources régionales existantes ou potentielles.¹⁸ Moins de 3 % de ce montant reste en Afrique. De surcroît, cette somme de 80 milliards est extrêmement élevée par rapport aux 3 milliards de dollars que les bailleurs de fonds consacrent à l'aide alimentaire en Afrique. L'Afrique pourrait compenser les immenses pertes de recettes découlant de l'importation de denrées alimentaires en stimulant le commerce de ces denrées au sein du continent, par le biais de mesures telles que le développement de marchés agricoles robustes, la réduction des tarifs d'importation, l'amélioration du transport et la suppression des barrières non tarifaires.¹⁹ Qui plus est, le commerce intra-régional de produits agricoles permettrait de réduire le nombre d'importateurs nets de denrées alimentaires parmi les pays africains. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a dressé une liste de 35 pays africains considérés comme pays à faible revenu et à déficit vivrier pour l'année 2015.²⁰

Deuxièmement, l'Afrique pourrait atteindre son objectif de transformation industrielle en tirant avantage parti d'une augmentation de la valeur des produits agricoles par la transformation. Un accord africain relatif à l'agriculture stimulerait l'industrialisation, qui est l'un des grands objectifs de l'Union africaine et figure depuis longtemps au programme de chacun des membres de l'Union mais aussi à celui de la Commission économique pour l'Afrique.²¹ Il existe un grand potentiel de développement des chaînes de valeur en Afrique, qui permettra d'accélérer la diversification et la sophistication des pays africains et, par là même, de jeter les bases de leur participation aux chaînes de valeur mondiales dans lesquelles ils sont déjà présents, mais seulement aux échelons inférieurs. Toutefois, les chaînes de valeur régionales sont plus importantes pour les pays africains car ils n'y rencontrent pas les mêmes contraintes en matière de prise de décisions et de dimensions stratégiques des produits qui obstruent leur participation

¹⁸ Commission de l'Union Africaine, Agenda 2063: L'Afrique que nous voulons, 38 (mai 2014). Cela représente 12 % des besoins alimentaires de l'Afrique et devrait augmenter pour atteindre 40 % d'ici à la fin 2063.

¹⁹ Les coûts de transport élevés représentent souvent une proportion importante du prix des denrées alimentaires en raison de la mauvaise qualité des routes, qui rend incertaine la durée des transits et qui contribue à l'inefficacité des chaînes d'approvisionnement agricoles en Afrique subsaharienne. Il est à noter que la diminution de moitié du coût du transport au Mozambique s'est traduite par une augmentation de 7 % du PIB de ce pays et a entraîné une augmentation de 3 % du PIB agricole du Malawi voisin. Voir «Africa Can Help Africa: Removing Barriers to Regional Food in Staples», Réduction de la pauvreté et gestion économique: Région Afrique, Banque mondiale, 32 (2012).

²⁰ La FAO classe un pays en tant que pays à faible revenu et à déficit vivrier lorsque son produit intérieur brut par habitant est inférieur au plafond «historique» utilisé par la Banque mondiale pour déterminer le droit à l'aide au développement international et pour satisfaire aux conditions de prêts sur 20 ans de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, et aussi lorsque ce pays est inclus dans les catégories I et II de la Banque mondiale. Le second critère se base sur la position moyenne du pays au cours des trois années précédentes en termes de commerce net de denrées alimentaires. Enfin, le troisième critère concerne l'autoexclusion, c'est-à-dire lorsque les pays satisfont aux deux critères précédents mais demandent spécifiquement à être exclus de la catégorie. Voir Pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) - Liste pour 2015, sur le site Web de la FAO: <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc/fr/>.

²¹ Commission économique pour l'Afrique, Rapport économique sur l'Afrique 2015: L'industrialisation par le commerce, 2015.

aux chaînes de valeur mondiales. Les chaînes de valeur régionales présentent également le potentiel nécessaire pour l'expansion des industries intensives en main-d'œuvre, qui entraîneront la création de nouveaux emplois.²²

De récentes recherches ont démontré que les pays ne participant pas aux chaînes de valeur mondiales à valeur élevée peuvent toutefois tirer avantage de leur positionnement en fabriquant des produits intermédiaires, ce qui leur permet d'accroître leur production et de créer des emplois.²³ Cette opportunité est d'autant plus évidente si l'on considère que l'Afrique importe 88 % de ses produits intermédiaires (des produits non finis vendus afin d'être encore davantage transformés avant leur utilisation finale) en raison de «sa faible capacité manufacturière et du manque de liens avec le système économique local et régional».²⁴ Comme l'Afrique représente une faible proportion des produits intermédiaires agricoles dans des secteurs tels que le caoutchouc, le cacao, les textiles, les produits combustibles, les produits alimentaires et les boissons, le potentiel d'expansion du commerce de produits intermédiaires est donc important. L'Afrique a également besoin d'une industrie lourde et légère plus solide, notamment au vu de la disponibilité des textiles, du bois, du papier, des produits alimentaires et des boissons, mais aussi de la demande élevée de services de transport, qui constitue donc une demande existante pour la fabrication d'engins de transport et de machines.²⁵ Par conséquent, la simple création de liens avec les chaînes de valeur mondiales, mais sans augmentation de la valeur ajoutée, de la production, des revenus et du nombre d'emplois à l'échelle des pays, ne peut pas être la finalité des politiques industrielles et commerciales.²⁶

Troisièmement, le commerce des produits agricoles et alimentaires à l'intérieur de l'Afrique ne représente que 20 % des exportations des pays africains vers les autres pays du continent.²⁷ Il existe donc une marge de manœuvre suffisante pour libéraliser le commerce dans le secteur agricole, notamment lorsque l'on considère le niveau extrêmement élevé des droits de douane sur les produits alimentaires. Par exemple, les pays de la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA) ont consolidé leurs tarifs douaniers dans le cadre du cycle

²² Ibid. p. 102.

²³ Rashmi Banga, «Measuring Value in Global Value Chains», Document de travail de la CNUCED no RVC-8, page 28 (2013).

²⁴ Commission économique pour l'Afrique, Rapport économique sur l'Afrique 2015: L'industrialisation par le commerce, p. 118 (2015).

²⁵ Ibid. p. 122-123.

²⁶ Rashmi Banga, «Measuring Value in Global Value Chains», Document de travail de la CNUCED no RVC-8, page 28 (2013).

²⁷ Cheong, David, Marion Jansen et Ralf Peters. «Shared Harvests: Agriculture, Trade, and Employment.» Genève: Bureau international du travail, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 283 (2013).

d'Uruguay et les ont fixés à des niveaux élevés, en appliquant parfois une augmentation de 100 % ou plus sur presque tous les produits.²⁸ Étant donné la part élevée de l'agriculture dans les économies africaines, cette situation pourrait être fortement améliorée grâce à une création de valeur ajoutée conforme aux objectifs de l'Agenda 2063. Étant donné que la création de valeur ajoutée pour les exportations entre pays africains représente seulement 1,8 % des exportations africaines, son potentiel d'expansion est relativement important. La plupart des exportations intra-africaines proviennent de pays comme le Nigéria, l'Angola, l'Algérie, l'Égypte et l'Afrique du Sud, tandis qu'une proportion encore plus faible des importations de ces pays provient d'autres pays africains: 0,3 %.²⁹

Un accord africain sur l'agriculture pourrait également contribuer énormément à faire baisser les barrières élevées à l'entrée, telles que la technologie, la logistique, les capitaux, les engrais et les semences, qui empêchent les petits exploitants de participer au commerce régional des denrées alimentaires, des fibres et des boissons. De telles mesures sont nécessaires pour créer des marchés agricoles dynamiques en tant qu'outils supplémentaires (pour la libéralisation) facilitant la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire. Cela permettrait d'uniformiser les règles du jeu entre les producteurs africains et les entreprises agro-alimentaires transnationales déjà établies, qui ne rencontrent pas les mêmes difficultés pour obtenir des informations sur les marchés, accéder à des financements, standardiser les poids et les mesures, et accéder facilement aux intrants et à la main-d'œuvre.³⁰ Un accord sur l'agriculture encouragerait l'apparition d'industries détenues par des africains et de produits alimentaires africains en vue de stimuler une industrialisation fondée sur les produits de base dont les agriculteurs ruraux tireraient parti et qui favoriserait les industries détenues par des exploitants.³¹ De surcroît, les petits exploitants sont les plus susceptibles de bénéficier du commerce régional en raison de la création de marchés qui n'existaient pas précédemment. Si ces petits exploitants n'ont aucun accès aux marchés en dehors de leur localité, rien ne les incite à accroître leurs investissements. Une plus grande ouverture des marchés nationaux et régionaux, accompagnée d'un appui supplémentaire, aiderait les petits exploitants (y compris les pasteurs et les bergers) à se diversifier au-delà de la production domestique à faible revenu et donc à contribuer à la réduction de la pauvreté.³²

²⁸ Stevens, Christopher. «Food Trade and Policy in Sub-Saharan Africa: Old Myths and New Challenges.» 21 Development Policy Review 121 (2003).

²⁹ Commission économique pour l'Afrique, Rapport économique sur l'Afrique 2015: L'industrialisation par le commerce, 2015.

³⁰ Ibid. p. 107.

³¹ Ibid. p. 109.

³² Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement, 2007.

Quatrièmement, l'insuffisance des échanges commerciaux intra-régionaux dans le secteur agricole est une source majeure d'insécurité alimentaire. Ainsi, l'amélioration des structures commerciales peut contribuer à une meilleure sécurité alimentaire dans l'ensemble du continent. Au lieu de s'en remettre principalement à des sources d'approvisionnement étrangères pour atteindre la sécurité alimentaire, l'Afrique pourrait améliorer ses échanges commerciaux agricoles intra-régionaux.³³ Il convient toutefois d'atténuer les risques que présente l'ouverture des marchés dans le secteur agricole à l'aide d'un éventail d'instruments, y compris un mécanisme spécial de sauvegarde (abordé plus en détail ci-dessous), ainsi que d'autres instruments de protection sociale et de financement de l'adaptation (abordés dans une autre partie de ce rapport). En effet, alors que les denrées alimentaires devraient devenir plus facilement disponibles là où elles ne l'étaient pas avant grâce à l'amélioration des échanges régionaux, il sera également possible que certaines de ces denrées deviennent plus chères.

Cinquièmement, les prix des denrées alimentaires sont plus instables dans les pays qui restreignent les échanges commerciaux que dans ceux qui ouvrent leurs frontières.³⁴ Par exemple, certaines études menées en Afrique ont montré que le prix du maïs et du manioc chute considérablement lorsque les frontières sont ouvertes.³⁵ La suppression des interdictions d'importation et d'exportation³⁶ et des contrôles des prix³⁷ permettrait d'améliorer le commerce régional. Ces mesures contribueraient à leur tour à atténuer la volatilité des prix alimentaires mondiaux³⁸ et à encourager une hausse de la production agricole destinée aux importations intra-africaines.³⁹ De surcroît, l'établissement de services de transport et de logistique compétitifs et de qualité

³³ Banque mondiale, «Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples.» Réduction de la pauvreté et gestion économique: Région Afrique 2 (2012).

³⁴ «Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples.» Réduction de la pauvreté et gestion économique: Région Afrique. Banque mondiale 32 (2012).

³⁵ PA. Dorosh, S. Dradri et S. Haggblade, «Regional Trade, Government Policy and Good Security: Evidence From Zambia», 34 Food Policy, 350-366 (2009).

³⁶ Gillson, Ian et Amir Fouad, eds. 2015. Trade Policy and Food Security: Improving Access to Food in Developing Countries in the Wake of High World Prices. Directions in Development. Washington DC: Banque mondiale. 178.

³⁷ Les contrôles des prix ont parfois pour objectif de profiter aux consommateurs urbains ou de libérer des stocks non désirés. Ces mesures entraînent des conditions imprévisibles pour les exploitants, qui tendent alors à réduire leurs capacités productives lorsque les autorités baissent les prix. Étant ainsi méfiants des subventions alimentaires publiques, les exploitants diminuent leur production, ce qui, à son tour, influence négativement la sécurité alimentaire. Voir «Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples.» Réduction de la pauvreté et gestion économique: Région Afrique. Banque mondiale, 7 (2012); Banque mondiale, «Using Trade Policy to Overcome Food Insecurity» Rapport de suivi mondial: Prix alimentaires, nutrition et objectifs du Millénaire pour le développement, 127 (2012).

³⁸ «Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples.» Réduction de la pauvreté et gestion économique: Région Afrique. Banque mondiale 32 (2012).

³⁹ Par exemple, la suppression des restrictions à l'exportation de produits agricoles en Ouganda s'est traduite par une augmentation de la production agricole destinée aux exportations, particulièrement vers le Kenya; voir Banque mondiale, «Using Trade Policy to Overcome Food Insecurity» Rapport de suivi mondial: Prix alimentaires, nutrition et objectifs du Millénaire pour le développement, 127 (2012).

(par exemple, l'entreposage, le dédouanage et l'expédition du fret) pourrait favoriser une baisse des coûts de transport et faciliter la suppression de points de contrôle inutiles, d'autant que ces coûts et les retards qu'ils entraînent ont pour effet de réduire considérablement les échanges commerciaux intra-régionaux.⁴⁰

Sixièmement, les règles d'origine restrictives et la forte segmentation des marchés des produits alimentaires et agricoles en Afrique sont deux difficultés qui peuvent être surmontées par l'amélioration des échanges intra-régionaux. Les règles d'origine sont importantes dans le commerce intra-africain car elles déterminent si un produit particulier bénéficie ou non d'un traitement préférentiel dans une zone de libre-échange ou une union douanière. Les règles d'origine précisent par exemple le pourcentage minimum de valeur qui doit être ajouté à un produit pour que celui-ci bénéficie d'un traitement préférentiel au sein d'une zone de libre-échange. Lorsque ces règles sont restrictives, elles freinent les échanges commerciaux et s'avèrent discriminatoires à l'égard des produits provenant de pays qui ne sont pas membres de la zone de libre-échange concernée. Des règles d'origine restrictives pour les produits alimentaires et agricoles risquent également d'exclure les sources de denrées alimentaires moins coûteuses et donc d'entraver la capacité de certaines personnes ou certains groupes d'avoir accès à des denrées alimentaires abordables.

Obligations et engagements

Il est important de souligner que l'idée de prêter une attention particulière à l'agriculture dans le cadre des négociations de la ZLEC s'appuie sur les objectifs que l'Union africaine s'est déjà fixés dans un vaste éventail d'engagements approuvés par son instance décisionnaire suprême, le Sommet, mais aussi lors de vastes consultations à l'échelle du continent. Ces engagements concernent l'élimination de la faim, la sécurité alimentaire et la promotion du commerce régional dans le secteur agricole; ils sont énoncés dans l'Agenda 2063, qui constitue la vision de l'Union à un horizon de 50 ans.⁴¹ Le document-cadre et la version populaire de l'Agenda 2063 ont été adoptés à l'occasion du Sommet de l'Union africaine en janvier 2015.⁴² De plus, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en particulier telle qu'elle est interprétée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, soutient également la réalisation de ces objectifs.

⁴⁰ Ibid. p. 28.

⁴¹ L'Agenda 2063 a été élaboré selon un processus inclusif et participatif. Il s'inspire de l'Acte constitutif de l'Union africaine, de sa Vision, des huit domaines prioritaires de la Déclaration solennelle, des Aspirations africaines pour 2063, des cadres régionaux et continentaux, et des plans nationaux des États membres.

⁴² Décisions, déclarations et résolutions de l'Assemblée de l'Union africaine, vingt-quatrième séance ordinaire, 30 et 31 janvier 2015, Addis-Abeba (Éthiopie), Assembly/AU/Dec.565 (XXIV) disponible sur http://summits.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20546%20-%20568%20%28XXIV%29%20_E.pdf.

Ces objectifs visant à éradiquer la faim, parvenir à la sécurité alimentaire et promouvoir les échanges agricoles régionaux sont également conformes à l'interprétation de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples faite par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui a lu la Charte pour y incorporer le droit à l'alimentation.⁴³ Cette charte a été signée et ratifiée par 53 des 54 membres de l'Union africaine.⁴⁴ Qui plus est, l'article 14 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant africain garantit expressément le droit à une alimentation nutritive et à une eau potable sans danger; l'Agenda 2063 appuie notamment la mise en œuvre complète de cette Charte.⁴⁵ Enfin, le droit à l'alimentation est garanti par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui affirme «le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, des vêtements et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». Quarante-huit États membres de l'Union africaine ont ratifié ce pacte.⁴⁶

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a défini le droit à l'alimentation comme «le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne». ⁴⁷ Selon l'Observation générale no 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États ont l'obligation de respecter l'accès existant à une nourriture suffisante et de ne pas agir de manière à restreindre cet accès, de prendre des mesures pour garantir que les entreprises et les individus ne prennent aucune mesure visant à priver des personnes de leur accès à une nourriture suffisante, d'assurer le respect du droit à l'alimentation

⁴³ Affaire opposant le Social and Economic Rights Action Center et le Center for Economic and Social Rights contre l'État du Nigéria, dans laquelle la Commission a jugé que le droit à l'alimentation est reconnu implicitement dans le droit à la vie, à la santé et au développement économique, social et culturel de la Charte africaine, en partant du principe que le droit à l'alimentation est indissociable de la dignité des êtres humains et donc essentiel à l'exercice et à la jouissance d'autres droits tels que la santé, l'éducation, le travail et la participation à la vie politique.

⁴⁴ Seul le Soudan du Sud, qui a accédé à l'indépendance en 2011, n'a ni signé ni ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

⁴⁵ Dernière ébauche de la version populaire finale de l'Agenda 2063 de l'Union africaine (septembre 2015), au paragraphe 54 (qui souligne que l'agriculture africaine sera moderne et productive, en mettant à profit la science, la technologie, l'innovation et les connaissances autochtones).

⁴⁶ Claiming Human Rights, Guide to International Procedures Available in Cases of Human Rights Violations in Africa, disponible sur <http://www.claiminghumanrights.org/iccsc.html>.

L'Afrique du Sud est le dernier État africain ayant ratifié le PIDESC; voir la Coalition des ONG pour un Protocole facultatif au PIDESC: «South Africa Ratifies the ICESCR», 10 janvier 2015, disponible sur <https://www.escri-net.org/node/365752>.

⁴⁷ Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, disponible sur <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>.

en s'engageant volontairement dans des activités permettant aux personnes d'accéder plus facilement aux ressources et aux moyens permettant de garantir leur subsistance (y compris leur sécurité alimentaire) et d'utiliser plus facilement ces ressources et ces moyens, ainsi que de veiller à ce que des denrées alimentaires soient distribuées aux personnes qui ne sont pas en mesure d'exercer leur droit à une alimentation suffisante.⁴⁸

Recommandations préliminaires

Pour négocier des engagements ambitieux en faveur de la libéralisation, les ministères du commerce et de l'agriculture devront travailler de manière coordonnée aux niveaux national, sous-régional et régional. Une place importante revient à l'agriculture dans la ZLEC. Les responsables du commerce et de l'agriculture devront donc s'impliquer dès le début du processus pour s'assurer que la ZLEC reflète le rôle central de l'agriculture dans les économies africaines. Si des engagements ambitieux en faveur de la libéralisation du secteur agricole sont négociés, il faudra alors faire preuve de souplesse et accorder des traitements spéciaux et différentiels afin de garantir que ces engagements n'entravent aucunement la sécurité alimentaire et la sécurité des moyens d'existence, ni le développement rural des exploitants à faible revenu et aux ressources limitées. Ainsi, il pourrait être possible de recourir à un mécanisme spécial de sauvegarde permettant de soutenir une ouverture ambitieuse des marchés. Les engagements en faveur de la libéralisation pourraient également se limiter aux produits essentiels à la sécurité alimentaire ou aux produits pour lesquels les tarifs douaniers sont déjà très bas. Une telle approche donnerait plus de poids à ces engagements.⁴⁹

Parmi les questions importantes à étudier, les négociateurs devraient considérer quels produits répondront aux critères du mécanisme spécial de sauvegarde, quels critères seront utilisés par un membre de l'Union africaine pour déclencher ce mécanisme (par exemple, un critère

basé sur les volumes ou les prix, ou une combinaison des deux)⁵⁰ et quels recours ce mécanisme rendra possibles. Ce mécanisme spécial de sauvegarde devrait permettre aux pays de stabiliser leurs prix nationaux en cas de flambée des importations ou de baisses soudaines des prix. Les négociateurs devraient également examiner divers moyens d'empêcher la réorientation des échanges suite à l'adoption d'un mécanisme spécial de sauvegarde. Il est important de signaler ici que la ZLEC devrait chercher à éviter les écueils liés à l'adoption d'un mécanisme spécial de sauvegarde qui ont entraîné l'échec de l'Accord de libre-échange tripartite.

La constitution de stocks publics est un autre type de flexibilité qui pourrait être envisagé pour garantir la sécurité alimentaire. Lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Bali, un accord a été conclu pour autoriser les pays membres en développement à poursuivre leurs programmes de constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, dans la mesure où il s'agit de stocks de matières premières agricoles qui sont un aliment de base prédominant dans le régime alimentaire traditionnel du pays membre concerné.⁵¹

⁴⁸ Observation générale no 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mai 1999.

⁴⁹ Chatterjee, Bipul et Sophia Murphy, «Trade and Food Security», Initiative E15, Genève: Centre international du commerce et du développement durable (CICDD) et Forum économique mondial, 2013, www.e15initiative.org/. Il convient de noter que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a plaidé en faveur d'un commerce régional de produits agricoles qui représentent une proportion importante du panier alimentaire africain. Voir FAO: «Vers un marché commun africain pour les produits agricoles», 2008. La FAO définit ces denrées alimentaires comme des priorités de l'Afrique en matière d'amélioration de la sécurité alimentaire, des moyens d'existence et du développement rural.

⁵⁰ Si ce critère est basé sur le volume, le volume des importations pourrait alors être mesuré au cours d'une année donnée (par exemple, en se basant sur le volume total des importations, sur leur part dans la consommation nationale totale et sur la croissance de la consommation); lorsque ce volume dépasse un certain pourcentage des importations de base, cela déclencherait alors l'imposition de droits de douane supplémentaires, dans les limites approuvées (par exemple, des droits appliqués). Cela permettrait aux pays importateurs nets de denrées alimentaires d'imposer leurs droits appliqués ainsi que la mesure de sauvegarde.

⁵¹ Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire - Décision ministérielle - WT/MIN(13)/38 - WT/L/913.

Deuxième domaine de risque

Garantir que l'intégration régionale permette de créer des cadres de travail décents et de bonne qualité ainsi que des emplois de qualité, et d'élargir le commerce des services

Risque potentiel

Il existe un risque que les engagements pris dans le cadre de la ZLEC compromettent ou éliminent les emplois décents existants et/ou ne parviennent pas à créer des emplois sûrs et de qualité, caractérisés par un salaire et des prestations suffisantes, qui garantissent aux travailleurs et à leur famille une protection sociale contre la faim et la pauvreté. Ce risque est d'autant plus réel que les dogmes contemporains relatifs aux réformes économiques et favorables à celle des marchés, y compris les dogmes relatifs à la libéralisation des échanges commerciaux, s'accompagnent d'une vision d'un marché du travail flexible qui donne aux travailleurs peu de choix, voire aucun, lorsqu'il s'agit d'accepter ou de produire du travail, quelles que soient les conditions offertes par le travail en question.⁵²

La flexibilisation du marché du travail se traduit souvent par une moindre sécurité de l'emploi et soumet tant la main-d'œuvre que l'activité aux conditions résultant des forces du marché, telles que les retraites et les conditions négociées collectivement comme le salaire minimum et d'autres conditions de travail. De telles conséquences seraient en contradiction avec les objectifs que l'Union africaine a défini dans l'Agenda 2030 pour le développement durable, dans son Agenda 2063, mais aussi avec le droit au travail tel que défini par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, comme décrit ci-dessous dans la section sur les engagements et les obligations. De plus, ces conséquences seraient également contraires aux engagements pris par les membres de l'Union africaine en tant que membres de l'OIT par le biais de la ratification, ainsi que par les Déclarations de 1998 et de 2008 de cette même organisation.

Contexte

L'inclusion de l'agriculture dans les négociations de la ZLEC permettra de centrer l'attention sur un secteur qui emploie près de la moitié de la population active en Afrique.⁵³ Dans les pays où l'économie agricole tient une grande place, l'intégration des échanges commer-

⁵² Voir Kerry Rittich, «The Right to Work and Labour Market Flexibility: Labour Market Governance Norms in the New International Order», in Virginia Mantouvalou, (ed.) *The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives* 315 (2015).

⁵³ Voir la Convention n° 129 de l'OIT sur l'inspection du travail, la Convention n° 11 de l'OIT sur le droit d'association et la Convention n° 99 de l'OIT sur les méthodes de fixation des salaires minima.

ciaux agricoles devrait probablement se traduire par un effet immédiat beaucoup plus fort sur l'emploi que dans les pays caractérisés par un avantage comparatif régional dans les secteurs de la fabrication ou des combustibles minéraux.⁵⁴ Le positionnement de l'agriculture au cœur des négociations apportera donc probablement d'importants avantages en matière de sécurité alimentaire, d'emploi et de transformation structurelle des économies africaines, et d'autant plus en cas d'augmentation de la valeur de la production agricole, comme nous l'avons vu précédemment. Cette plus grande ouverture aux échanges régionaux dans le secteur agricole, mais aussi pour les biens et services, devrait être conçue de manière à déverrouiller les modes de production africains et, parallèlement, à stimuler la croissance, ce qui devrait probablement aboutir à des créations d'emplois. En bref, le processus d'établissement de la ZLEC devrait avoir pour objectif que la croissance générée par l'intégration commerciale se traduise en emplois décents.⁵⁵

La création d'emplois à haute valeur est primordiale pour la concrétisation des dimensions sociales de l'Agenda 2063 de l'Union africaine.⁵⁶ Ces objectifs visent l'éradication de la pauvreté par l'investissement dans les compétences, l'amélioration des revenus et la création d'emplois, et la satisfaction des besoins vitaux essentiels.⁵⁷ Les politiques nationales de l'emploi adoptées par les pays africains reflètent également ses objectifs. Les engagements pris dans différentes sections de la ZLEC pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif de création d'emplois décents par l'éducation et la protection des droits des travailleurs mais aussi, plus généralement, à l'amélioration des normes d'emploi et au renforcement des institutions du marché du travail et des syndicats.

De plus, le Comité technique spécialisé dans le développement social, le travail et l'emploi de l'Union africaine a adopté l'approche du seuil de protection sociale de l'Organisation

⁵⁴ Erik Von Uexkull, «Regional Trade and Employment in ECOWAS», dans *Policy Priorities for International Trade and Jobs*, p. 423, OCDE (2012).

⁵⁵ Commission économique pour l'Afrique et Union africaine, *Rapport économique sur l'Afrique 2013: Tirer parti au maximum des produits de base africains: l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique*, pages 61 à 66 (Addis-Abeba, 2013).

⁵⁶ La Vision populaire de l'Agenda 2063 de l'Union africaine affirme que «pour garantir le droit à un niveau de vie élevé, l'Afrique de 2063 sera caractérisée par le fait que tous ses citoyens disposeront d'une sécurité sociale abordable et où la protection sociale sera étendue à toutes les couches vulnérables de la société. Aucun citoyen ne vivra dans la peur ou dans le besoin, et tous les équipements et services publics seront accessibles aux personnes handicapées. L'Afrique de 2063 sera une société de compassion et de bienveillance.» Voir également la Première séance du Comité technique spécialisé sur le développement social, le travail et l'emploi (STC-SDLE-1_ Addis-Abeba, Éthiopie, 20-24 avril 2015 (ébauche de note conceptuelle sur le thème de la protection sociale en faveur du développement inclusif) disponible sur <http://sa.au.int/en/sites/default/files/Draft%20Concept%20Note-%201STC-2015-English.pdf>.

⁵⁷ Vision populaire de l'Agenda 2063 de l'Union africaine.

internationale du Travail.⁵⁸ Cette approche a été élaborée suite à l'adoption de la nouvelle Recommandation n° 202 de la Conférence de l'Organisation en 2012. Les seuils de protection sociale ont, entre autres, pour objectif de promouvoir l'activité économique productive et l'entrepreneuriat avec des entreprises durables et l'accès à des possibilités d'emploi décentes.⁵⁹ Ces seuils de protection sociale visent à garantir que personne ne vit en dessous d'un certain niveau de revenu et que tout le monde a au moins accès aux services sociaux essentiels.⁶⁰ Les pays africains ont intégré de nombreux éléments des systèmes de protection sociale dans leurs politiques nationales de l'emploi.⁶¹

Les socles de protection sociale sont particulièrement importants en Afrique et ce, pour un certain nombre de raisons supplémentaires. Premièrement, il est peu probable que la diversification des échanges impulsée par la libéralisation soit aussi étendue dans les pays africains à faible revenu qu'elle ne l'a été dans les pays à revenu intermédiaire. Deuxièmement, les engagements en faveur de la libéralisation des échanges risquent d'entraîner une baisse des salaires dans les zones où les tarifs seront considérablement réduits. Troisièmement, il est possible que les travailleurs qui perdront leur emploi sous l'effet de la libéralisation des échanges ne retrouvent pas immédiatement un autre emploi rémunéré et qu'ils aient besoin d'une aide à l'adaptation. Il convient donc d'étudier, parallèlement aux engagements ambitieux en faveur

⁵⁸ Voir «African Union to Focus on Social Protection for Inclusive Development», 20 avril 2015, disponible sur http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/WCMS_361736/lang-en/index.htm.

⁵⁹ Rapport du groupe consultatif : «Social Protection Floor For a Fair and Inclusive Globalization», xxiii (2011). Le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT définit la protection sociale de manière à y inclure «un accès aux soins de santé, une garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés, l'octroi de prestations pour enfants à charge et une garantie de revenu pour les chômeurs et les travailleurs pauvres, combinée à des programmes publics de garantie de l'emploi», OIT, Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi, 6 (2009). La Convention n° 122 de l'OIT introduit des dispositions permettant aux États de promulguer des politiques d'emploi qui promeuvent la création d'emplois.

⁶⁰ Les socles de protection sociale sont un concept bidimensionnel visant à assurer «un ensemble de garanties élémentaires de sécurité sociale définies au niveau national». Grâce à ces garanties, chaque personne devrait se trouver prémunie contre certains risques et certaines vulnérabilités, au cours du cycle de vie. L'OIT propose d'inclure les garanties suivantes dans les socles nationaux de protection sociale: 1. accès aux soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité; 2. garantie d'un revenu de base pour les enfants, accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous les autres biens et services nécessaires; 3. garantie d'un revenu de base pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, notamment en cas de maladie, de chômage, de maternité ou d'invalidité; 4. garantie d'un revenu de base pour les personnes âgées. Voir OIT, Socles de protection sociale, disponible sur <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-en/index.htm>

⁶¹ Par exemple, voir la Politique nationale de l'emploi de 2014 du Ministère de l'emploi et des relations de travail du Ghana (qui stipule que l'objectif de la politique est d'adopter une approche intersectorielle et intégrée afin que tous les Ghanéens capables et désireux de travailler puissent accéder à un emploi décent et productif qu'ils auront choisi librement, améliorant ainsi les conditions dans le cadre de l'égalité, de la sécurité et de la dignité; *ibid.* p. 2 et 30-32, où sont résumés les principes qui sous-tendent la politique, y compris l'équité ainsi que le respect de la Constitution et des normes internationales du travail; et où la question du genre et du travail décent est également examinée, *ibid.* p. 20-21;).

de la libéralisation, la mise en place de mécanismes d'ajustement du commerce ainsi que de mécanismes et de systèmes de protection.

Le commerce des services s'est progressivement imposé comme un grand secteur d'activité.⁶² Les pays africains ont de nombreuses possibilités de libéraliser les échanges commerciaux, notamment dans les services de voyages et de transport. Les services représentent 29,5 % des emplois en Afrique subsaharienne.⁶³ À l'échelle mondiale, les services sont le plus grand secteur d'emploi pour les femmes.⁶⁴ D'ailleurs, en Afrique du Nord, 52,5 % des femmes actives sont employées dans ce secteur.⁶⁵ Les négociateurs devront considérer comment la ZLEC pourra stimuler l'emploi des femmes dans des services productifs et les détourner des services peu productifs et non exportables, tels que le petit commerce de détail et les services à la personne. Dans le secteur des transports, les services de logistique et de distribution pourraient créer de nouveaux emplois en plus grand nombre et stimuler la croissance. Ces services sont déterminants pour l'agriculture africaine, y compris l'agro-alimentaire et le commerce des denrées alimentaires. Les engagements de la ZLEC visant à intégrer l'agriculture en vue de créer des chaînes de valeur régionales pourraient être solidement adossés à des engagements dans le secteur des services qui contribueraient à la création d'un surplus de valeur et au «développement de liens» avec d'autres secteurs économiques.⁶⁶ En outre, l'imposant secteur informel des services en Afrique (qui représente 50 à 80 % de l'emploi total) est essentiel pour «accroître la productivité du secteur des services et sa contribution à la croissance et à l'emploi».⁶⁷

Le secteur africain des services offre un fort potentiel économique, d'autant plus qu'il est à l'origine de près de «la moitié de la production du continent».⁶⁸ Ses implications pour l'emploi sont donc importantes, notamment dans les pays où les services emploient jusqu'aux deux tiers de la population active.⁶⁹ En 2012, le total des importations et des exportations du secteur des services s'élevait à 271 milliards de dollars É.-U.⁷⁰ Le secteur des services est également utile à l'économie nationale «en tant qu'amortisseur des chocs économiques mondiaux».⁷¹

⁶² CNUCED, The Impact of Trade on Employment and Poverty Reduction, TD/B/C.I/29, page 14 (8 avril 2013).

⁶³ CNUCED, The Impact of Trade on Employment and Poverty Reduction, TD/B/C.I/29, page 14 (8 avril 2013).

⁶⁴ OIT, Tendances mondiales de l'emploi 2013: Surmonter une nouvelle crise de l'emploi (2013).

⁶⁵ CNUCED, The Impact of Trade on Employment and Poverty Reduction, TD/B/C.I/29, page 14 (8 avril 2013).

⁶⁶ CNUCED, Le développement économique en Afrique: Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement, 2-3 (2015).

⁶⁷ *Ibid.* p. 21

⁶⁸ Le développement économique en Afrique: Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement. Rep. 2015. Genève: Nations Unies, 2015. Version imprimée. (2).

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.* p. 115.

Toutefois, il existe toujours une marge pour créer encore plus de possibilités de croissance, de commerce et d'emploi.⁷² Par exemple, «les services de logistique et de distribution pourraient être extrêmement profitables à l'agriculture (y compris les industries agro-alimentaires et le commerce des denrées alimentaires) et au secteur manufacturier».⁷³ Il est recommandé que la ZLEC porte son attention sur les moyens «d'encourager la fourniture de services se caractérisant par une plus grande valeur ajoutée et offrant des possibilités de transfert de technologie et d'interaction avec les autres secteurs de l'économie».⁷⁴

La création de services plus sophistiqués et réglementés de manière efficace, de même que l'intégration de ces services au secteur formel, peuvent aider l'Afrique à surmonter certaines des contraintes dont elle souffre actuellement sur le plan des services d'infrastructures et à «tirer parti des possibilités de croissance offertes par le commerce international».⁷⁵ Cependant, pour réaliser ces objectifs, la ZLEC devra donner priorité à l'établissement de «complémentarités entre le secteur des services et d'autres secteurs de l'économie, en particulier le secteur manufacturier».⁷⁶ Les efforts devraient également se concentrer, à l'échelle de chaque pays, sur les services et les industries qui se caractérisent par des effets d'entraînement positifs.⁷⁷ À cet égard, le Botswana est un bon exemple, dans la mesure où il a «accru les bénéfices tirés de son industrie du diamant depuis qu'il a encouragé des relations en aval avec les activités de taille et de polissage».⁷⁸

La ZLEC pourrait aider à catalyser des politiques nationales volontaristes qui soutiennent le secteur des services afin qu'il puisse créer des emplois plus décents.⁷⁹

Obligations et engagements

L'article 15 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit le droit de «travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes, et de percevoir un salaire égal pour un travail égal». L'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le droit au travail «qui comprend le droit qu'à toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté». Le Mémoire d'accord 2016-2019 entre l'OIT et la Commission économique pour l'Afrique engage cette

⁷² Ibid. p. 2.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid. p. 2-3.

⁷⁵ Ibid. p. 48.

⁷⁶ Ibid. p. 118.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid. p. 118-120.

dernière à produire des statistiques durables relatives à l'emploi dans les domaines de l'emploi des jeunes, de la protection sociale et de la migration du travail en Afrique.⁸⁰

Le droit au travail oblige les États à respecter, protéger et concrétiser l'accès de chacun à un emploi afin de gagner sa vie et à garantir que cet emploi puisse être choisi ou accepté librement. Dans le cadre des négociations de la ZLEC, ce devoir de respecter le droit au travail implique que les négociateurs s'assurent que les engagements pris ne détruiront pas les possibilités de chacun à gagner sa vie. Cette obligation de respecter le droit au travail implique que les engagements de la ZLEC doivent donner aux personnes sans emploi la possibilité de gagner leur vie grâce à un emploi rémunéré. Par conséquent, afin de garantir ce droit au travail, les États sont dans l'obligation de permettre, de faciliter et de promouvoir l'exercice de ce droit par des moyens législatifs, administratifs, budgétaires, judiciaires et autres.⁸¹ Pour les personnes dont l'emploi est susceptible d'être négativement touché par les accords commerciaux, les États sont obligés d'offrir un accès à une orientation et à des formations professionnelles qui pourraient leur permettre de retrouver un emploi.

La création d'emplois décents est conforme à l'Agenda 2063 de l'Union africaine, aux politiques nationales de l'emploi des gouvernements africains, à l'Agenda 2030 pour le développement durable et aux Objectifs de développement durable, relativement au respect du travail décent, mais aussi à leur adoption d'une approche de la mondialisation basée sur des socles de protection sociale.

Les engagements en faveur de la libéralisation des services tels que l'électricité, le transport, les communications, la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau doivent être pris de manière à garantir les droits correspondants en matière de liberté de circulation, de santé, d'éducation et d'accès à l'eau, notamment en veillant à ce que ces services soient disponibles et abordables. Ces engagements doivent également s'aligner sur les droits des États à régler ces domaines de politique. Enfin, ces engagements devraient également tenir compte des divers impacts en termes de genre, de manière à lutter contre la discrimination en matière d'accès à ces services essentiels.

⁸⁰ Voir OIT: «ILO and UNECA sign a new MoU to support Labour statistics in Africa», 10 février 2016, disponible sur http://www.ilo.org/addisababa/media-centre/pr/WCMS_450099/lang--en/index.htm.

⁸¹ Observation générale no 18 sur le droit au travail du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, 6 février 2006.

Recommandations préliminaires

La ZLEC devrait adopter des stratégies visant à favoriser le travail décent et créer des emplois de qualité, à mettre en place des socles de protection sociale, à accroître la productivité et à renforcer la contribution du secteur des services à la croissance et à l'emploi.

Pour satisfaire les critères d'un engagement robuste en faveur de la libéralisation tout en optimisant les possibilités de création d'emplois décents, les négociateurs de la ZLEC devraient se garder de promouvoir la flexibilité des marchés du travail, qui a été associée à des violations du droit au travail et plus particulièrement au rétrécissement des systèmes de protection sociale qui accompagnent depuis longtemps l'emploi, à l'instar des allocations de chômage et des filets de sécurité sociale pour les plus pauvres. Afin que les droits des travailleurs soient pleinement respectés, les négociateurs de la ZLEC devraient donc veiller à :

- Ne pas réduire la portée des réglementations relatives à l'emploi, de manière à faciliter l'embauche et le licenciement des travailleurs;
- Ne pas introduire de contrats flexibles à mi-temps et à durée déterminée, qui empêcheraient les travailleurs de profiter de certaines prestations, telles que la prise en charge des frais de santé par leur employeur;
- Ne pas envisager de réduire ou d'abaisser le salaire minimum pour les nouveaux arrivants, ce qui aurait pour effet de tirer les salaires des travailleurs vers le bas et d'augmenter les profits des employeurs;
- Ne pas autoriser ou encourager les employeurs à moduler l'activité en fonction des périodes de faible demande et des périodes de pointe car cela allégerait leurs obligations en matière de rémunération des heures supplémentaires et, par là même, nuirait à la sécurité de l'emploi;
- Ne pas assouplir les réglementations relatives au licenciement en réduisant les indemnités de licenciement, en écourtant ou en supprimant les préavis, ou encore en augmentant le nombre de « motifs valables » justifiant un licenciement.

En revanche, les négociateurs devraient être encouragés à démontrer leur engagement en faveur des conventions et des recommandations de l'Organisation internationale du Travail, notamment les normes fondamentales du travail, mais aussi en faveur des droits humains internationaux relativement à la prohibition de la discrimination (qui est également interdite par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples) et de l'autorisation de la liberté d'association et de la négociation collective. Ces droits sont également protégés par la Charte

africaine des droits de l'homme et des peuples, de même que la prohibition du travail des enfants, qui est également prohibée par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. Ces objectifs sont également conformes à la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, dans la mesure où « les règles de l'économie mondiale devraient viser à améliorer les droits, les moyens d'existence et la sécurité des personnes, des familles et des collectivités du monde entier, et à accroître les possibilités qui leur sont offertes ». ⁸² Bien que les contrats flexibles à mi-temps et à durée déterminée puissent paraître compatibles avec les responsabilités familiales dont les femmes sont chargées, cette flexibilité ne garantit aucunement des emplois décents et de qualité, car ces emplois se caractérisent par une perte de prestations telles que les soins de santé, la retraite et l'assurance-chômage. ⁸³

En plus de la création de conditions de travail décentes et d'emplois de qualité, les négociateurs de la ZLEC devraient veiller tout particulièrement à prendre des engagements complémentaires à l'intégration commerciale régionale afin d'aider les personnes à ajuster leurs compétences ⁸⁴ pour s'adapter aux changements apportés par les nouvelles règles du commerce régional. À cette fin, les engagements devraient viser à : compléter plutôt qu'entraver les efforts déployés par les membres de l'Union africaine pour mettre en place des systèmes de protection sociale tels que définis dans les politiques nationales de l'emploi et d'autres politiques, afin que les personnes aient la garantie de percevoir un revenu suffisant pour leur permettre de vivre; créer des emplois productifs et décents qui aideraient les personnes à sortir de la pauvreté; créer des emplois pour les jeunes et les femmes en particulier, en tant que priorité de développement ⁸⁵; créer des emplois bien rémunérés dans le secteur manufacturier destiné à l'exportation; et faciliter l'établissement de liens entre le secteur des services et les autres secteurs, par exemple le secteur manufacturier.

Pour créer des emplois décents, il faut mettre en place des conditions de travail dignes, caractérisées notamment par le droit de choisir et d'accepter librement un emploi,

⁸² Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. Une mondialisation juste: Créer des opportunités pour tous. Rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, 143 (2004).

⁸³ Voir le Groupe de travail de l'ONU sur la discrimination à l'égard des femmes dans la vie économique et sociale.

⁸⁴ OIT et CNUCED (2014) sur « Transforming economies – making industrial policy work for growth, jobs and development ». L'un des auteurs et rédacteurs en chef, Irmgard Nübeler de l'OIT, a rédigé un article particulièrement intéressant au sujet des compétences.

⁸⁵ CEA, CUA et BAD, Rapport régional de l'Afrique sur les objectifs de développement durable: Page de résumé 8 (Addis-Abeba, 2015). Le chômage des jeunes en Afrique est plus élevé que dans toute autre région du monde tandis que le taux de chômage des femmes y est près de deux fois supérieur à celui des hommes; voir John Anyanwu: « Does Intra-African Trade Reduce Youth Unemployment in Africa? ». Série de documents de travail no 201, Groupe de la Banque africaine de développement, Tunis, 11–12 (2014).

une rémunération suffisante, le principe du salaire égal pour un travail égal, l'égalité de traitement et le droit à des conditions de travail sûres et hygiéniques.

Dans cet objectif de création d'emplois décents, les négociateurs de l'accord commercial devraient chercher à développer le commerce des services en approuvant le traitement national (traitement non discriminatoire) des prestataires de services des membres de l'Union africaine selon l'approche de la liste positive. Cette approche permettrait aux pays de dresser une liste incluant uniquement les secteurs des services qu'ils souhaitent libéraliser. À l'inverse, l'approche de la liste négative pourrait porter préjudice à l'emploi dans les secteurs que les États n'auront pas inscrits sur leur liste et dans lesquels la concurrence, stimulée par la libéralisation, pourrait entraîner des suppressions d'emploi. Enfin, l'approche de la liste positive pourrait être complétée par un processus d'examen intégré qui permettrait de faire marche arrière en cas d'impact négatif, par exemple en cas de suppression d'emplois.

Troisième domaine de risque

Des facteurs d'insécurité liés à la libre circulation menacent le secteur des services informels

Risque potentiel

Le risque potentiel identifié ici concerne l'absence totale de mesures, dans la ZLEC, pour combattre les facteurs d'insécurité qui limitent la liberté de circulation des personnes dans le secteur informel des services. Sont concernés les petits commerçants et les travailleurs migrants temporaires qui dépendent actuellement de contrats de travail individuels ou de contrats de services à durée déterminée qui limitent leurs possibilités de trouver un emploi. Les négociations relatives à la ZLEC ne couvriront pas les mesures visant à faciliter la circulation des Africains participant aux services ou aux échanges commerciaux informels (ni, par ailleurs, la circulation des gens d'affaires).

Contexte

En Afrique de l'Ouest, les États membres ont adopté un passeport ouest-africain. En Afrique de l'Est, les engagements pris dans le cadre du marché commun permettent la libre circulation des personnes et des travailleurs. Comme la ZLEC ambitionne de poursuivre les avancées réalisées dans les communautés économiques régionales d'Afrique, les négociations pourraient utiliser ces engagements existants comme point de départ. L'inclusion du vaste secteur informel des services dans les engagements de la ZLEC contribuerait fortement à la création d'emplois pour les travailleurs migrants temporaires (par exemple, les travailleurs qualifiés et semi-qualifiés) qui dépendent actuellement de contrats de travail individuels ou de contrats de service à durée déterminée.⁸⁶

Plusieurs vulnérabilités menacent les migrants, par exemple les frais de recrutement exorbitants qu'ils doivent verser aux intermédiaires, la servitude pour dettes, les passages frontaliers risqués et la traite des personnes, qui s'accompagne de violations de leurs droits. C'est pourquoi il est important que les accords commerciaux garantissent la protection de la liberté de mouvement des personnes participant à des activités informelles. Cet objectif peut également être atteint d'une autre manière, en poursuivant ces mesures en parallèle avec les accords commerciaux s'il n'est pas possible de les intégrer aux accords eux-mêmes. Le commerce peut agir comme un catalyseur pour autonomiser les migrants en leur garantissant des options de

⁸⁶ Barbara Stilwell, Diallo Khassoum, Pascal Curn et Mario Dal Poz, «Developing Evidence-Based Ethical Policies on the Migration of Health Workers: Conceptual and Practical Challenges, Human Resources for Health», 8ème série, 1–13 (2003).

migration légale à la fois sûre et ordonnée afin de leur permettre de surmonter les défis qu'ils rencontrent dans l'économie informelle.

Cette migration légale est conforme aux objectifs de transfert des connaissances, des compétences et des idées entre les pays, dans le cadre de la libéralisation du commerce des services.

La migration fait partie intégrante des processus économiques, y compris des processus impliquant les échanges internationaux, c'est pourquoi il conviendrait d'intégrer cette question aux négociations menées en parallèle à la ZLEC. En améliorant les conditions dans lesquelles les migrants se déplacent, vivent et travaillent dans les pays de la ZLEC, cet accord serait en conformité avec le programme de lutte contre la pauvreté de l'Union africaine et avec les Objectifs de développement durable, qui préconisent l'intégration de la migration aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques commerciales et de développement.

La ZLEC devrait suivre la tendance récente qui considère les droits du travail comme un complément primordial de la libéralisation des échanges. Par exemple, en conséquence des violences subies par des dirigeants syndicaux et des employés syndiqués en Colombie, l'accord de libre-échange (ALE) de 2012 entre les États-Unis et la Colombie garantit les droits des syndicats et de leurs membres. Il inclut également un «plan d'action sur les droits du travail» qui engage les autorités colombiennes à respecter un vaste éventail d'obligations, y compris la protection des syndicalistes, le recours à des poursuites en cas de violation des droits du travail, la réforme du droit du travail et l'augmentation du nombre d'inspecteurs et d'officiers de justice responsables du traitement des litiges liés au travail. De plus, cet accord établit un mécanisme de suivi bilatéral.

L'accord de libre-échange de 2012 entre les États-Unis et le Panama prévoit des engagements en faveur de la protection du travail dans les zones franches d'exportation, par exemple la protection du droit de grève, la suppression des restrictions en matière de négociation collective, ainsi qu'en faveur d'une exemption qui permettait aux entreprises d'engager des travailleurs temporaires pendant trois ans. Dans les zones économiques spéciales de Baru, au Panama, des engagements de même nature ont été pris pour supprimer les restrictions en matière de négociation collective pour les entreprises ayant moins de six ans d'existence et pour supprimer une exemption qui permettait aux entreprises d'engager des travailleurs temporaires pendant trois ans, tandis que les entreprises ayant moins de deux années d'existence ont dû supprimer toute restriction sur les négociations collectives. Il est important de remarquer que ces obligations dans le domaine du travail seront sujettes au même niveau de responsabilité et feront l'objet de résolutions des litiges au même titre que les obligations commerciales. De plus, parmi

les recours possibles en cas de non-respect de ces obligations, des sanctions commerciales et des amendes pourront être imposées.⁸⁷

Obligations et engagements

La liberté de mouvement est protégée par l'article 12 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 12(2) garantit le droit de chaque personne à voyager dans un autre pays. Selon ce pacte, le droit de quitter le territoire d'un État pour un autre «ne peut être subordonné à un but particulier ni à la durée que l'individu décide de passer en dehors du pays».⁸⁸ Comme indiqué précédemment, certaines communautés économiques régionales africaines autorisent la libre circulation des personnes et de la main-d'œuvre. Par exemple, l'article 7 du Protocole pour l'établissement du marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est garantit, sur le territoire des États partenaires, la libre circulation des ressortissants des autres États partenaires.⁸⁹ L'article 9 garantit la liberté de circulation avec des documents de voyage ordinaires tandis que l'article 10 autorise la libre circulation des travailleurs, qui ont le droit de postuler et d'accéder à un emploi à tout endroit au sein de l'Afrique de l'Est et d'exercer les droits connexes de liberté d'association et de négociation collective. Enfin, le Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes garantit à l'article 2(1) que les citoyens de la CEDEAO «ont le droit d'entrer, de résider et de s'établir sur le territoire» des autres États membres.

La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (la Convention de l'ONU relative aux droits des travailleurs migrants) garantit à tous les travailleurs migrants: le droit de partir de l'État d'origine et d'y retourner (article 1), le droit à la vie (article 9), l'interdiction de tout traitement cruel, inhumain ou dégradant (article 10), la prohibition de l'esclavage ou de la servitude et du travail forcé ou obligatoire (article 11), la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 12), le droit à

⁸⁷ Pour mieux connaître l'expérience de l'Union européenne, consulter Lorand Bartels, «Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements» (1er septembre 2012). Document de recherche no 24/2012 de la Faculté de Droit de l'université de Cambridge. Disponible sur SSRN: <http://ssrn.com/abstract-2140033> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2140033>.

⁸⁸ Comité des droits de l'homme des Nations-Unies, Observation générale no 27 sur la liberté de circulation, (page 3) novembre 1999.

⁸⁹ La Cour de justice de l'Afrique de l'Est (EACJ) a invalidé les règles ougandaises relatives à l'immigration en raison de leur non-conformité avec les règles de libre circulation de la Communauté d'Afrique de l'Est; voir *Muhochi vs. Procureur général de l'Ouganda*, Réf. No 5 de 2011, jugement du Tribunal de première instance de l'EACJ, 17 mai 2013. En Afrique de l'Ouest, la Cour de justice de la CEDEAO s'est appuyée sur des dispositions analogues de la législation de la CEDEAO pour parvenir à une conclusion semblable, voir *Balde vs. République du Sénégal*, ECW/CCJ/APP/22/12, Jugement du 22 février 2013. Pour une excellente analyse, voir Laurence R. Helfer, «Sub-regional Courts in Africa: Litigating the Hybrid Right to Freedom of Movement», *Courts Working Paper Series*, no 32, *Duke Law School Public Law & Legal Theory Series* no 2015-43.

avoir et à exprimer une opinion (article 13), le respect de l'honneur, de la dignité et de la vie privée (article 14), l'interdiction de les déposséder arbitrairement de leurs biens (article 15), la nécessité de garantir une procédure de recours équitable aux travailleurs migrants et aux membres de leur famille (articles 16 à 20), la prohibition de la déportation arbitraire (article 22) et un traitement égal à celui des citoyens de l'État où ils travaillent (articles 25 à 28).

La Convention de l'OIT sur les droits des travailleurs domestiques (2011) garantit aux travailleurs domestiques, définis comme des employés travaillant chez des particuliers, les mêmes protections sur le plan social et du travail que de nombreux instruments garantissent aux travailleurs occupant d'autres professions. Ces protections incluent les réglementations relatives aux heures de travail, les protections contre le travail forcé et la restriction de circulation, les mesures de protection relatives à la maternité, un accès sans entrave à la justice et un salaire minimum. L'immense majorité des travailleurs domestiques sont des femmes. Dans certaines économies, comme en Afrique du Sud, les travailleurs domestiques sont également ouvriers agricoles.⁹⁰ Et comme de nombreux ouvriers agricoles sont également des travailleurs migrants, il est important de prendre en compte les droits des travailleurs domestiques lors des négociations de la ZLEC ou dans le cadre de processus parallèles correspondants, par exemple le processus de l'Union africaine sur la libre circulation de la main-d'œuvre. La tendance croissante à inclure des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux régionaux et multilatéraux offre une occasion d'intégrer à la ZLEC des dispositions en matière d'emploi qui reflètent les priorités africaines, par exemple en ce qui concerne les travailleurs migrants et domestiques.

Recommandations préliminaires

En vue d'atténuer ce risque, la recommandation préliminaire identifiée consiste à prendre des engagements qui contribuent à la multiplication et à l'amélioration des opportunités pour le nombre considérable de travailleurs qualifiés et semi-qualifiés du secteur des services. De tels engagements seraient conformes à la reconnaissance des droits énumérés précédemment. Ici, la recommandation préliminaire porte sur l'expansion de la libre circulation des gens d'affaires pour y inclure le secteur de l'emploi informel, ainsi le secteur des services, en tant que stratégie de création d'emplois pour les petits commerçants et les travailleurs migrants. Par exemple, l'Ouganda a mis en place des protections exhaustives pour les travailleurs peu qualifiés en Afrique de l'Est, en vertu de ce qu'on appelle les engagements relatifs au Mode 4 dans le cadre

⁹⁰ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf à la page 44.

de son Protocole pour le marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est.⁹¹ L'Ouganda s'est appuyé sur la Classification internationale type des professions (CITP) de l'OIT car, contrairement au système de classification de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC, elle constitue le moyen le plus adapté de favoriser la libéralisation du commerce des services pour la main-d'œuvre peu qualifiée.⁹² Il convient de noter ici que les réglementations du marché commun de la CAE relatives à la libre circulation des travailleurs sont plus généreuses avec les familles que celles de l'OIT car elles incluent les époux ou épouses et les enfants des travailleurs.

Les engagements relatifs à la circulation des personnes garantissent la transparence et l'efficacité des processus de demande de permis dans le cadre du déplacement temporaire des travailleurs et des petits commerçants. Cet objectif est à la fois une stratégie d'expansion et une réponse au flux massif de jeunes Africains quittant leur continent pour se rendre en Europe ou ailleurs, et entreprenant des voyages périlleux en quête de meilleures opportunités. La Communauté d'Afrique de l'Est a déjà mis en place une initiative favorable aux petits commerçants de marchandises, nommée le Régime Commercial Simplifié, qui s'applique aux biens d'une valeur inférieure ou égale à 30 dollars des É.-U. La COMESA avait également mis en place une initiative semblable avec succès. La ZLEC pourrait être conçue de manière à incorporer un système semblable de commerce des services pour les petits commerçants.

L'Afrique pourrait s'appuyer sur de tels engagements et faciliter ainsi la suppression des réglementations strictes en matière de visa qui restreignent à la fois le travail temporaire transfrontalier et la libre circulation des travailleurs informels. Cet objectif pourrait être réalisé via l'adoption d'un accord africain sur la migration du travail. Un tel accord pourrait garantir les droits d'entrée et de séjour dans un autre pays, le droit à un traitement égal, le droit à la syndicalisation et le droit à la négociation collective des salaires. Il devrait également chercher à améliorer l'efficacité de la transparence des processus de demande de permis pour les personnes souhaitant se déplacer temporairement. L'une des propositions porte sur l'établissement d'un système de visa à guichet unique, où les demandes de visa sont soumises, conservées et approuvées. Ce système fournirait des informations sur toutes les catégories de permis requis, sur la documentation requise, sur les délais et les frais de traitement, ainsi que sur la possibilité de solliciter une extension.

Dans le secteur formel, un accord pourrait être négocié en vue d'établir des normes et des standards visant à faciliter la reconnaissance des diplômes universitaires et des exigences

⁹¹ Joy Kategekwa, «Opening Markets for Foreign Skills: How Can the WTO Help – Lessons from the EU and Uganda's Regional Service Deals», 203–204 (2014).

⁹² Ibid. p. 204.

nationales en matière de diplômes, de certificats et d'autres qualifications, dans l'objectif d'encourager la mobilité.

Pour éviter que la ZLEC soit utilisée comme une justification pour déroger au droit du travail reconnu à l'échelle internationale ou aux droits garantis par la législation nationale, ou encore dans l'objectif particulier de traiter les travailleurs étrangers de manière discriminatoire, elle devrait inclure une clause de non-dérogation. Ce type de clause, de plus en plus souvent utilisé dans les accords de libre-échange, pourrait par exemple imposer à tous les États membres de l'Union africaine de déployer tous les efforts possibles pour ne pas renoncer ou déroger au respect de la législation internationale relative au travail dans le cadre de la mise en application des dispositions de la ZLEC.

Les pays souhaitant bénéficier d'une certaine souplesse relativement à leurs engagements dans le domaine des services, par exemple les pays les moins avancés (PMA), auront besoin d'une période de transition progressive plus longue avant d'atteindre la pleine conformité avec les obligations de l'ALEC. Conformément à leur plus faible niveau de développement économique, les PMA pourraient également être autorisés à prendre des engagements de moindre ampleur. Cette pratique est d'ailleurs déjà la norme dans certaines communautés économiques régionales, comme le prévoit par exemple l'article 11 des Réglementations relatives au commerce et aux services du COMESA.⁹³

⁹³ Pour de plus amples informations à ce sujet, voir Joy Kategekwa, «Options and considerations for draft modalities for the CFTA services negotiations: Lessons from the Frontline and Back Office», document présenté à l'occasion de l'atelier sur les modalités du commerce des services dans le cadre des négociations de la ZLEC, Le Cap, Afrique du Sud, 24 novembre 2015.

Troisième partie

Mécanismes institutionnels et structurels prévus par la ZLEC pour le suivi, l'application des solutions et la protection sociale

L'existence de procédures de réparation en cas de violation des droits humains a récemment bénéficié d'un regain d'attention. Par exemple, les principes pour des contrats responsables envisagent la possibilité que les entreprises mettent en place des mécanismes de règlement des griefs pour les parties non contractuelles.⁹⁴ De plus, comme indiqué précédemment, les accords commerciaux modernes intègrent dorénavant des mécanismes d'application en cas de violation des droits du travail. En effet, les traités internationaux relatifs aux droits humains prévoient que les victimes de violations ont le droit de demander et d'obtenir des réparations.⁹⁵ En favorisant la participation populaire des personnes et des communautés par le biais de consultations au moment de la formulation des accords, ou en leur donnant l'occasion d'exprimer leurs préoccupations en matière de droits humains lors de la phase de mise en œuvre, il est possible de contribuer à la réalisation progressive des droits humains, de même qu'à la responsabilisation des États vis-à-vis des obligations qui leur incombent en vertu des traités commerciaux et d'investissement.⁹⁶

Cette section de l'étude exploratoire décrit trois mécanismes institutionnels et structurels par lesquels les personnes subissant les impacts négatifs des engagements commerciaux de la ZLEC peuvent faire plus facilement valoir leurs droits. Un mécanisme de suivi des barrières non tarifaires, qui élargirait le mandat de suivi du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs pour y inclure les impacts de la ZLEC et les mécanismes de compensation et d'ajustement, parviendrait à cet objectif par des activités de suivi, par la création de voies de recours et par la protection

⁹⁴ Représentant spécial du Secrétaire général, *Principles for Responsible Contracts: Integrating the Management of Human Rights Risks into State-Investor Contract Negotiations: Guidance for Negotiators*, Document de l'ONU A/HRC/17/31/Add.3 (25 mai 2011) (par John Ruggie), disponible sur <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31.Add.3.pdf> (Le Principe 9 envisage la possibilité que les entreprises mettent en place des mécanismes de règlement des griefs pour les parties non contractuelles). Cet essai soutient qu'il est possible d'aller plus loin que le Principe 9, qui envisage uniquement des mécanismes de recours non judiciaires (au niveau opérationnel).

⁹⁵ Par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 8), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art.2 (3), art. 9(5) et art. 14(6)), et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 21(2)).

⁹⁶ Dans la résolution A/RES/57/205 de l'Assemblée générale intitulée «La mondialisation et ses effets sur le plein exercice de tous les droits de l'homme», l'Assemblée générale réaffirme «la nécessité de créer, aux échelons national et mondial, un environnement propice au développement et à l'élimination de la pauvreté grâce, notamment, à une bonne gouvernance au sein de chaque pays et sur le plan international, à la transparence des systèmes financier, monétaire et commercial, et à une volonté d'instituer un système commercial et financier multilatéral qui soit ouvert, équitable, réglementé, prévisible et non discriminatoire».

sociale. Ces mécanismes seraient également conformes à l'objectif visant à faire participer la société civile aux processus de la ZLEC en matière de mise en œuvre, de suivi et de résolution des conflits. Enfin, ces mécanismes permettraient dans une grande mesure de garantir que les négociations de la ZLEC soient guidées par des considérations basées sur des garanties en matière de droits humains, aussi bien en vertu de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples que des traités internationaux relatifs aux droits humains.

Mécanisme de barrières non tarifaires à inclure pour donner un fondement solide à la libéralisation ambitieuse du commerce des marchandises

Proposition: Inclure un mécanisme de barrières non tarifaires (MBNT) afin de donner un fondement solide à la libéralisation ambitieuse du commerce des marchandises et des produits agricoles. Ce mécanisme viendrait compléter, et non pas remplacer, le mécanisme de suivi et d'évaluation envisagé dans la ZLEC. Pour atteindre l'objectif d'un accord commercial mutuellement avantageux pour l'ensemble des États membres de l'Union africaine et d'une augmentation de 50 % des échanges commerciaux entre les pays africains, un nombre extrêmement élevé de barrières non tarifaires devront être supprimées. L'inclusion d'un mécanisme de barrières non tarifaires consolidera les progrès réalisés dans les communautés économiques régionales africaines et permettra aux commerçants ordinaires de signaler plus facilement les barrières non tarifaires qui entravent leur participation au commerce intra-régional.

Dans le cadre de l'objectif d'expansion des échanges commerciaux de la ZLEC, le mandat de négociation anticipe:

- L'élimination des tarifs douaniers sur les échanges entre membres de l'Union africaine et la promulgation d'une nomenclature douanière commune et d'un ensemble de règles d'origine régionales;
- L'élimination des barrières non tarifaires et des barrières techniques qui entravent les échanges commerciaux;
- L'harmonisation des règles et des procédures d'évaluation en douane;
- L'élimination des effets de distorsion des échanges provoqués par les mesures sanitaires et phytosanitaires.

En vue de garantir la réalisation de ces objectifs, en particulier pour le vaste secteur informel et le secteur des petites entreprises en Afrique, la ZLEC devrait inclure un mécanisme de barrières non tarifaires.

Les barrières non tarifaires sont largement reconnues comme l'un des plus grands obstacles à l'intégration commerciale en Afrique.⁹⁷ Elles incluent des procédures douanières excessivement lourdes et coûteuses, des procédures et frais d'octroi de licences d'importation, des redevances routières et des obstacles sanitaires et phytosanitaires.⁹⁸

Le mécanisme de suivi des barrières non tarifaires constitue une stratégie administrative pour suivre, signaler et supprimer les barrières non tarifaires. Dans la Communauté d'Afrique de l'Est, le mécanisme de barrières non tarifaires a été conçu en suivant un processus impliquant, d'un côté, les principaux responsables et les directeurs des agences chargées de l'application des exigences relatives aux échanges commerciaux et, d'un autre côté, les associations d'entreprises et les représentants de grandes entreprises de la CAE.⁹⁹ Ces négociations ont coïncidé avec l'entrée en vigueur du Protocole de l'Union douanière en 2005.¹⁰⁰ Peu de temps après, le Conseil des Affaires de l'Afrique de l'Est (East African Business Council – EABC) a transmis l'étude au Conseil des ministres de la CAE, qui l'a adoptée en 2006.¹⁰¹ Cette même année, l'EABC a dressé le premier inventaire des barrières non tarifaires en Afrique de l'Est.¹⁰²

Dans le cadre du mécanisme de suivi des barrières non tarifaires, chaque État membre a établi un Comité national de suivi (CNS) qui se réunit annuellement et soumet ses rapports

⁹⁷ Pour un exemple en Afrique de l'Est, voir la Seconde stratégie de développement de la Communauté d'Afrique de l'Est 2001–2005, p. 12 (24 avril 2001), http://www.eac.int/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3&Itemid=163 (qui identifie les barrières non tarifaires telles que les inefficiences administratives et bureaucratiques, les normes et les exigences techniques comme principales entraves au commerce en Afrique de l'Est). Ce rapport note également que les barrières non tarifaires pourraient constituer une plus grande entrave au commerce en Afrique de l'Est que les tarifs douaniers. Ibid.

⁹⁸ L'article 1 (Interprétation) du Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est définit les barrières non tarifaires comme «les exigences administratives et techniques imposées par un État membre sur le mouvement des marchandises». Traité pour l'établissement de la CAE, article 1. Le Protocole sur l'établissement d'une Union douanière est-africaine définit les barrières non tarifaires comme l'ensemble des lois, des réglementations, des exigences administratives et des techniques, autres que les tarifs douaniers, imposées par un État membre et qui ont pour effet d'entraver les échanges commerciaux. CAE, Protocole sur l'établissement d'une Union douanière est-africaine, partie A, article 1 (2 mars 2004) [ci-après le «Protocole de l'Union douanière»].

⁹⁹ CAE, EABC & Simon Ngatia Ihigaa, Monitoring Mechanism for Elimination of Non-Tariff Barriers in EAC, p. 3 [ci-après le «mécanisme de suivi»].

¹⁰⁰ Voir le Protocole de l'Union douanière, supra note 120, article 43 (qui prévoit que le protocole entrera en vigueur une fois qu'il aura été ratifié et que les instruments de ratification auront été déposés par tous les États membres auprès du Secrétaire général).

¹⁰¹ Nick Kimani, «Overcoming Non-Tariff Barriers to Regional Trade Through Stakeholder Forums: Normative and Empirical Dimensions», p. 4, Conférence économique africaine (28–30 octobre 2013), <http://www.afdb.org/en/aec-2013/papers/paper/overcoming-non-tariff-barriers-to-regional-trade-through-stakeholder-forums-normative-andempirical-dimensions-902/>.

¹⁰² EABC, Obstacles non tarifaires, <http://www.eabc.info/policy/non-tariff-barriers-ntbs> (dernière consultation le 25 février 2015).

au Forum régional sur les barrières non tarifaires, qui lui-même se réunit chaque trimestre.¹⁰³ La douzième réunion du Forum s'est tenue en 2013.¹⁰⁴ Dans chaque pays membre de la CAE, deux points focaux sont nommés, l'un pour le secteur public et l'autre pour le secteur privé, dont la tâche est de travailler ensemble à la suppression des barrières non tarifaires.¹⁰⁵

En Afrique de l'Est, la suppression des barrières est un mécanisme administratif non contraignant sur le plan juridique. Il établit un cadre de coordination au sein duquel des institutions nationales et des représentants de divers ministères responsables de la facilitation des échanges commerciaux intra-CAE¹⁰⁶ remplissent leurs obligations en matière de supervision de l'éradication des barrières non tarifaires. L'EABC, ses membres et les organes compétents de la CAE suivent les progrès réalisés en matière de suppression des barrières non tarifaires et en rendent compte au Conseil des ministres de la CAE. Ce mécanisme de suivi des barrières non tarifaires s'apparente donc à une plate-forme de communication et de dialogue visant à éliminer les barrières non tarifaires. Il s'agit d'une solution coopérative conçue pour apporter un ensemble commun d'informations et de connaissances au sujet des barrières non tarifaires à un groupe disparate d'acteurs nationaux et régionaux dont l'intervention est indispensable pour les éliminer.¹⁰⁷ Une étude de la Banque mondiale a révélé qu'entre 2008 et 2009, la Kenya

¹⁰³ Voir Mécanisme de suivi, supra note 121, p. 18 (à propos des réunions annuelles des CNS). Le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont établi leur Comité national en 2007, et le Burundi et le Rwanda en 2008. Des ateliers de renforcement des capacités ont été organisés. Pour un exemple typique de réunion au cours de laquelle les CNS rendent compte au Forum régional, voir le rapport du 16ème Forum régional de la CAE sur les barrières non tarifaires (9-11 décembre 2014), <http://www.meac.go.tz/sites/default/files/Documents/NTB%20REPORT%20DEC%202014.pdf>.

¹⁰⁴ Conclusion du 12ème Forum régional sur les barrières non tarifaires, Comité national de suivi du Rwanda (28 octobre 2013), <http://nmcrwanda.org/spip.php?article141>.

¹⁰⁵ Kimani, p. 5. Depuis 2012, le Secrétaire général de la CAE organise des forums annuels visant à faciliter la participation du secteur privé et des groupes de la société civile aux travaux de la CAE. Voir Secrétariat de la CAE «Entebbe to Host 3rd EAC Secretary General's Forum for Private Sector and Civil Society in September 2014» 6 mars, 2014) http://www.eac.int/news/index.php?option=com_content&view=article&id=1165:entebbe-to-ghost-3rd-eac-secretary-generals-forum-for-private-sector-and-civil-society-in-september-2014&catid=48:eac-latest&Itemid=69; voir également EAC News Agency, «Uganda to Host Secretary General's Third Forum», IPPNews Media (9 mars 2014), <http://www.ippmedia.com/frontend/?!-65577> (Cet article explique que le Forum de dialogue pour le secteur privé, la société civile et les autres groupes d'intérêts participant au processus d'intégration de la CAE a été avalisé par le Conseil des ministres de la CAE à l'occasion de sa 26ème réunion, qui s'est tenue en novembre 2012 à Nairobi, au Kenya. Ce forum est guidé par des principes de coopération basés sur les avantages mutuels, la confiance, la bonne volonté, la participation active et constructive, l'inclusivité et le respect de la diversité des opinions).

¹⁰⁶ Ces acteurs sont les fonctionnaires des services de douane et d'immigration, les organismes de normalisation tels que les bureaux de normalisation, les services d'inspection des usines et des conditions sanitaires, les administrations fiscales et les représentants du Ministère du Commerce et de l'Industrie.

¹⁰⁷ Le mécanisme de suivi des barrières non tarifaires vise également à sensibiliser les responsables du commerce au niveau national et exhorte les États membres de la CAE à affecter des ressources pour l'élimination de ces barrières.

Private Sector Alliance (l'alliance du secteur privé kenyan) était parvenue à négocier la suppression de plusieurs barrières non tarifaires.¹⁰⁸

Trois communautés économiques régionales (CER) africaines ont élaboré un mécanisme de suivi des barrières non tarifaires: la Communauté d'Afrique de l'Est, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Ce mécanisme facilite l'identification, le signalement et le suivi de la suppression des barrières non tarifaires dans ces trois CER. Il inclut un mécanisme de signalement et de suivi en ligne, ainsi qu'un système de messagerie (SMS) permettant de signaler les barrières depuis un téléphone portable. L'Accord relatif à la Zone de libre-échange tripartite engage ses signataires à fusionner ces mécanismes afin de couvrir l'ensemble de la zone couverte par l'accord.

Selon le Conseil des Affaires du COMESA, le mécanisme de suivi des barrières non tarifaires permet aux acteurs concernés de signaler les obstacles qu'ils rencontrent lors de l'exercice de leurs activités dans les régions du COMESA, de la CAE et de la SADC, ainsi que de suivre le processus qui mène à leur élimination.¹⁰⁹ Comme ce mécanisme repose sur l'utilisation du téléphone portable et de l'Internet, il peut être utilisé par une multiplicité d'acteurs: opérateurs économiques, commerçants transfrontaliers, entreprises, fonctionnaires, chercheurs universitaires et autres parties concernées.¹¹⁰

Le mécanisme de suivi des barrières non tarifaires serait donc aligné sur les objectifs de la ZLEC dans la mesure où son adoption permettrait de:

- Créer une occasion d'impliquer dans la ZLEC un large éventail de commerçants, y compris les commerçants informels, les femmes et les autres acteurs marginalisés, afin de signaler les barrières non tarifaires.¹¹¹ La participation et l'inclusion des

¹⁰⁸ George Omondi, «Trade Experts Tackle Non-Tariff Barriers at Nairobi Forum», *Business Daily* (7 janvier 2009, 21h00 GMT), <http://dev.bdafrica.com/rest-africa/policy-and-politics/financial-services/trade-experts-tackle-non-tariff-barriers-nairobi>.

¹⁰⁹ Conseil des Affaires de la COMESA, «COMESA Non-Tariff Monitoring Mechanisms», disponible sur <http://www.comesabusinesscouncil.org/comesabusinesscouncil/?q=NTB%20Monitoring%20Mechanisms>.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Voir le Groupe de travail du PDDAA sur la participation des acteurs non étatiques, Lignes directrices pour la participation des acteurs non étatiques dans les processus du PDDAA (Addis-Abeba, janvier 2011), (qui souligne l'importance de cibler les acteurs marginalisés dans le cadre des communications et des consultations, ibid. page 16). Voir également PDDAA, Messages-clefs CUA/NEPAD/CER/PDDAA (Addis-Abeba 2013) (qui soulignent l'importance d'une participation multipartite, ibid. page 2).

personnes sont identifiées comme l'un des facteurs essentiels de succès de l'Agenda 2063 de l'Union africaine;¹¹²

- S'appuyer sur les mécanismes de suivi des barrières non tarifaires qui sont déjà en place dans les communautés économiques régionales;
- Contribuer à l'élimination des barrières non tarifaires et donc des coûts pour les entreprises mais aussi, par ce biais, à la libéralisation des échanges dans l'ensemble des communautés économiques régionales de l'Afrique pour un vaste éventail de parties prenantes;
- Respecter l'esprit et la lettre de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui reconnaît le droit de ne pas subir de discrimination,¹¹³ l'égalité devant la loi¹¹⁴ et la protection des groupes vulnérables;¹¹⁵
- Renforcer la participation et l'implication des personnes dans les négociations relatives à la ZLEC. Cet aspect est déjà une réalité, comme le démontrent plusieurs forums tels que le Dialogue avec la société civile et le Dialogue entre le Forum du secteur privé et le Ministère (prévu pour octobre 2016) dans le cadre de la Feuille de route indicative pour les négociations et l'établissement de la ZLEC;
- Respecter l'engagement en faveur des processus de participation au développement, tel qu'énoncé dans la Position Commune de l'Union Africaine sur l'Agenda de développement pour l'après 2015.¹¹⁶

Étoffer le mandat du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs en y ajoutant le suivi de la mise en œuvre et des impacts de la ZLEC

Proposition: Ajouter au mandat du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs un système permettant d'examiner, d'analyser et de suivre tous les aspects de la mise en œuvre de la ZLEC et de ses impacts. Ce mécanisme permettra aux membres de la ZLEC de faire des recommandations aux organes compétents de l'Union africaine, soit dans le but d'améliorer la mise en œuvre des dispositions révisées, soit dans le but d'améliorer les dispositions elles-mêmes, notamment en renégociant celles qui se traduisent par des répercussions négatives.

¹¹² Commission de l'Union africaine, Agenda 2063: Facteurs essentiels de succès (Addis-Abeba, octobre 2015) (qui citent la participation, l'inclusion et l'autonomisation en tant que troisième facteur essentiel au succès de l'Agenda 2063).

¹¹³ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, article 2.

¹¹⁴ Ibid. à l'article 3.

¹¹⁵ Ibid. à l'article 18.

¹¹⁶ Position Commune de l'Union Africaine sur l'Agenda de développement pour l'après 2015 (Addis-Abeba, janvier 2014) (ibid. au paragraphe 99 à propos des processus participatifs).

Le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs est «un instrument auquel adhèrent volontairement les États membres de l'Union africaine en tant que mécanisme africain d'auto-évaluation».¹¹⁷

L'extension de la portée du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs pour y inclure le suivi et la mise en œuvre de la ZLEC est importante et d'autant plus évidente si l'on considère que ce mécanisme est en place depuis plusieurs années déjà et qu'il est parvenu à gagner la confiance des États membres de l'Union africaine. L'expérience et l'expertise qu'il a accumulées seront cruciales pour le suivi des engagements qui seront pris par les États membres de l'Union africaine au cours des dix premières années de la ZLEC. Si cette tâche était confiée à l'un des comités nouvellement établis au sein de l'Union africaine, il est probable qu'elle finisse par échouer étant donné leur manque relatif de ressources, d'expérience et de stature aux yeux des membres de l'Union africaine. En revanche, le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs a, jusqu'à présent, été bien financé et il s'est forgé un profil hautement visible, notamment grâce à l'implication des anciens chefs d'État à son apogée. Par son approche non antagoniste et non conflictuelle, il a acquis une crédibilité qui pourrait être facilement transposée dans le suivi et la mise en œuvre de la ZLEC. En assumant ces responsabilités, le Mécanisme africain d'évaluation entre pairs compléterait de manière considérable les activités du Secrétariat de la ZLEC, qui pourra l'aider avec les aspects techniques de la mise en œuvre soumis à la délibération des États membres.

Il y a aussi d'autres avantages à étoffer le mandat du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs en y ajoutant le suivi de la mise en œuvre de la ZLEC. Cela pourrait, par exemple, favoriser la transparence en tant que principe garantissant le respect des engagements pris dans la ZLEC. Les processus intégrés de partage des informations, de rapport sur les performances, d'évaluation des politiques, de persuasion et de collecte de données du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs pourraient s'avérer particulièrement adaptés pour encourager le respect des engagements de la ZLEC de manière non conflictuelle. Qui plus est, le Mécanisme facilite la participation des acteurs non étatiques au processus d'évaluation objective de la performance des États dans tous les secteurs qu'il examine. Cela lui donne l'avantage supplémentaire de pouvoir obtenir des informations indiquant dans quelle mesure les États se sont acquittés des obligations imposées par la ZLEC. Le Mécanisme est particulièrement capable de remplir cette tâche car il déploie des points focaux nationaux qu'il peut utiliser comme des points de contact pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la ZLEC.

¹¹⁷ Document fondateur du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs AHG/235(XXXVIII) 1.

À l'heure actuelle, la Commission de l'Union africaine, et en particulier son département du Commerce et de l'Industrie, n'a aucune représentation dans les communautés économiques régionales, à l'exception de la SADC – mais même dans cette communauté, elle n'est pas représentée à Gaborone, où siège le secrétariat. Ainsi, comme la Commission ne dispose ni d'une présence régionale, ni de l'expérience nécessaire en matière de suivi de la mise en œuvre d'accords, il serait préférable de confier cette tâche de suivi au Mécanisme africain d'évaluation entre pairs. Une autre option consisterait à confier cette responsabilité au Secrétariat de la ZLEC nouvellement établi, mais ce serait peut-être une tâche trop monumentale pour une nouvelle institution. Le Secrétariat de la ZLEC doit établir une présence dans les communautés économiques régionales afin que ses représentants deviennent des points focaux et assument le rôle de suivi du Mécanisme africain d'évaluation entre pairs.

Mécanismes de compensation et d'ajustement, y compris des modalités pour le financement des ajustements et de la protection sociale, ainsi que des mécanismes de règlement des plaintes

Proposition: Inclure des mécanismes et des cadres visant à aider les petites et moyennes entreprises, de même que les entreprises informelles, à comprendre la ZLEC, et notamment comment tirer avantage des opportunités qu'elle présente (y compris le mécanisme de suivi des barrières non tarifaires), afin que ces entreprises puissent porter à l'attention des gouvernements africains les difficultés uniques qu'elles rencontrent. La ZLEC doit être conçue de manière à ce que des économies à différents stades de développement puissent en tirer parti, ainsi que des entreprises dont la taille et les capacités varient, y compris les entreprises du vaste secteur informel.

L'Union africaine se compose d'un ensemble de pays extrêmement divers, non seulement en termes de niveau de développement, mais également en termes de systèmes économiques et politiques, de taille et de géographie. Il est possible que certains pays aient besoin de périodes et de mécanismes de transition spéciaux qui leur donneront plus de temps pour développer les capacités nécessaires à la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations. Cette flexibilité est déjà reconnue dans l'ensemble des communautés économiques régionales d'Afrique sous le nom de «géométrie variable».¹¹⁸

La ZLEC devrait également inclure des dispositions spécifiques en faveur du renforcement des capacités dans les domaines du commerce et du développement afin que toutes les Par-

ties puissent respecter les engagements définis dans l'Accord et tirent pleinement parti de ses avantages. De plus, chaque accord conclu dans le cadre de la ZLEC doit intégrer ses propres mécanismes de compensation, d'ajustement et de règlement des plaintes. Ce rapport émet les propositions suivantes, qui seront fondées sur le Mécanisme de suivi et d'évaluation de la ZLEC:

- Le Mécanisme de suivi des barrières non tarifaires;
- Le Mécanisme spécial de sauvegarde;
- Des mécanismes d'adaptation et de protection, y compris des socles de protection sociale et des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire;
- La liste négative pour la libéralisation du commerce des services.

Il conviendrait notamment d'inclure les mécanismes suivants:

- Un fonds de développement qui servira à compenser les pertes liées aux engagements de la ZLEC en faveur de la libéralisation;
- Pour les pays qui en ont besoin, de plus longues périodes de transition pour s'ajuster à la concurrence des importations;
- Des délais adéquats pour harmoniser les tarifs nationaux avec les nouveaux tarifs de la ZLEC afin d'étaler les pertes fiscales, en particulier pour les pays membres les moins avancés;
- Des mécanismes garantissant un partage équitable, juste et proportionné des gains apportés par la libéralisation entre les membres de l'Union africaine.¹¹⁹

¹¹⁹ Du fait que ces mécanismes constituent déjà un élément central des communautés économiques régionales africaines, la ZLEC peut les adopter avec une relative facilité; voir James Gathii, «African Regional Trade Agreements as Legal Regimes», 34-64 (2011).

¹¹⁸ Voir James Gathii, «African Regional Trade Agreements as Legal Regimes», 2011.

Conclusion et perspectives d'avenir

La présente étude exploratoire identifie trois risques potentiels relatifs aux négociations de la ZLEC et émet trois propositions concernant un mécanisme institutionnel et structurel pour assurer le suivi, l'application des solutions et la protection sociale dans le cadre de la ZLEC.

En bref, cette étude exploratoire propose de conduire une EIDH portant sur l'agriculture en tant que secteur ajouté explicitement à la portée des négociations de la ZLEC. Cette EIDH visera à garantir que la ZLEC adopte des stratégies favorisant la création d'emplois décents, la création de socles de protection sociale, la hausse de la productivité et la contribution du secteur des services à la croissance et à l'emploi, et qu'elle prenne des engagements intégrant les gens d'affaires du secteur informel, de même qu'un accord africain sur la migration du travail qui garantira les droits d'entrer, de résider et de travailler dans un autre pays. À leur tour, ces suggestions permettront de créer des emplois pour les petits commerçants et les travailleurs migrants.

L'un des éléments essentiels de cette EIDH devrait être l'organisation d'une vaste consultation auprès de l'ensemble des parties prenantes, la Commission de l'UA, les membres de l'UA, les groupes de la société civile et des organisations internationales telles que l'OIT. Ces consultations devraient inclure des réunions publiques, des ateliers, des consultations ad hoc et des entretiens individuels. Ces consultations sont d'une grande importance. En effet, l'un des enseignements tirés des consultations menées lors de la phase de détermination de la portée a mis en évidence que le processus et les conclusions de l'EIDH doivent prendre en compte les sensibilités que les pays membres de l'Union africaine associent aux droits humains.

Pour pleinement atteindre ses objectifs, l'EIDH devra être formulée de manière claire et directe, et être associée aux droits humains en tant que garanties universelles également protégées par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, plutôt que comme aspects conditionnels. L'EIDH devrait également intégrer un autre élément essentiel: une évaluation des impacts des engagements éventuels de la ZLEC, ventilée selon les genres. Les informations recueillies au cours de ces consultations contribueront à garantir que les recommandations de l'EIDH découlent du contexte de la ZLEC.

En ce qui concerne la méthodologie, l'EIDH devrait intégrer différentes méthodes, dont des enquêtes conçues pour joindre les personnes susceptibles de ressentir les impacts directs des trois scénarios probables identifiés dans cette étude exploratoire. Ces enquêtes pourraient collecter des informations permettant de déterminer si une assistance technique serait nécessaire

au cas où certains changements étaient introduits par la ZLEC dans des secteurs particuliers pour certaines entreprises commerciales, notamment celles qui pourraient être concernées par la recommandation d'élargir la définition du mouvement des gens d'affaires pour y inclure les services et les commerçants informels. Il est probable qu'il en découle des recommandations spécifiques, par exemple en ce qui concerne les types d'obligations qu'il faudra négocier pour soutenir, améliorer ou pérenniser la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens d'existence et la création d'emplois décents, mais aussi les types d'obligations à ne pas imposer car elles pourraient entraver la réalisation de ces objectifs.

Pour chacun des trois principaux domaines visés par les recommandations préliminaires, des scénarios alternatifs seraient élaborés. Dans un souci de précision, en particulier pour que les impacts soient spécifiques et étroitement liés aux mesures commerciales prévues par la ZLEC, le commerce des produits agricoles pourrait être segmenté en différentes catégories, par exemple: semences, exploitation forestière, animaux d'élevage et produits carnés, huiles et graisses végétales, boissons et tabac, textile, bois et papier d'édition, et articles en cuir. Quelques-unes de ces catégories pourraient être sélectionnées en raison de leur importance dans les négociations. En effet, la sélection de deux ou trois catégories permettrait de réaliser une évaluation plus approfondie des scénarios. Il serait ainsi possible d'évaluer les atouts et les faiblesses des secteurs sélectionnés, ce qui permettrait de prêter une attention particulière à des indicateurs spécifiques couverts par la portée du mandat de négociation de la ZLEC, par exemple les obstacles techniques ou les mesures sanitaires et phytosanitaires, ou encore les engagements en matière d'accès au marché. La réalisation d'évaluations quantitatives permettra de mesurer les effets et les impacts escomptés de ces mesures sur l'augmentation ou la baisse de l'emploi et des salaires, de même que sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence.

Enfin, et surtout, l'EIDH devra recourir à une analyse quantitative pour être véritablement exhaustive. Par exemple, une analyse de la chaîne de causalité peut contribuer à l'identification des relations de cause à effet entre les scénarios proposés et les mesures commerciales. On peut penser ici à l'impact qu'une modification d'un tarif douanier pourrait avoir sur les prix, tant pour les consommateurs que pour les producteurs. Les changements de règles, les débouchés commerciaux ou les nouvelles structures incitatives peuvent également modifier les conditions du marché tant pour les consommateurs que pour les producteurs. Il convient aussi de prendre en compte l'impact des engagements d'un accord commercial sur les acteurs du marché tels que les commerçants informels et les petites et moyennes entreprises.

En termes de délais, l'EIDH devra idéalement être achevée avant que la période préparatoire de la ZLEC soit terminée.

Impression

Friedrich-Ebert-Stiftung • Bureau de Genève
6bis, Chemin du Point-du-Jour • 1202 Genève • Suisse

Responsable

Hubert René Schillinger • Directeur
Yvonne Theemann • Agent principal de programme
Téléphone : ++41-22-733-34-50 • Fax : ++41-22-733-35-45
www.fes-geneva.org

Conception et mise en page : Shantala Gajek
Conception graphique de la page de couverture : Commission économique pour l'Afrique

Pour commander nos publications :
info@fes-geneva.org

L'utilisation à des fins commerciales de la présente publication de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation préalable écrite de la FES.

© Mai 2016

ISBN : 978-3-95861-671-4

