



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER



Geneva Office

**TRANSPARENCE, CONSULTATION ET
PARTICIPATION DANS LE CADRE DES
NÉGOCIATIONS SUR LA ZONE CONTINENTALE DE
LIBRE-ÉCHANGE EN AFRIQUE**

**Recommandations de l'atelier d'experts multipartite sur une éventuelle
étude d'impact sur les droits de l'homme de la zone continentale de libre-
échange (2015 – 2017) les 16 et 17 avril, Addis-Abeba.**

TRANSPARENCE, CONSULTATION ET PARTICIPATION DANS LE CADRE DES NÉGOCIATIONS SUR LA ZONE CONTINENTALE DE LIBRE-ÉCHANGE EN AFRIQUE

Recommandations de l'atelier d'experts multipartites sur une éventuelle étude d'impact sur les droits de l'homme concernant la zone continentale de libre-échange (2015 – 2017) les 16 et 17 avril, à Addis-Abeba.

CONTEXTE

Les 16 et 17 avril 2015, la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en partenariat avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et la Friedrich-Ebert-Stiftung, a organisé un **atelier sur une éventuelle étude d'impact sur les droits de l'homme de la zone continentale de libre-échange**. En effet, on estime que grâce à une étude d'impact sur les droits de l'homme dès le début du processus de négociation, les pays négociateurs disposeraient de faits concrets et de recommandations quant aux démarches à adopter afin d'aborder les négociations de manière efficace et cohérente. Cela permettrait d'obtenir des résultats correspondant aux engagements et priorités convenus à l'échelle nationale et régionale en matière de droits de l'homme et de développement. Cet atelier, qui a réuni une quarantaine de participants venant de la CEA, de la Commission de l'Union africaine, des communautés économiques régionales (CER), de groupes de la société civile, de syndicats, de la Chambre panafricaine de commerce et d'industrie, et du milieu universitaire, ont convenu d'un ensemble de recommandations approfondies et procédurales. Plusieurs recommandations en matière de transparence, de consultation et de participation dans le cadre des négociations sur la zone continentale de libre-échange sont exposées et expliquées dans le présent document.

En principe, les accords commerciaux et d'investissement devraient être conclus dans le cadre d'un processus démocratique rendant possible une autorisation parlementaire, la participation des parties prenantes et l'accès à l'information.¹ La transparence et la participation constituent des principes essentiels en matière de droits de l'homme qui peuvent transformer une négociation commerciale liée à un processus exclusif et secret en une négociation ouverte, transparente et inclusive, acceptable par un large éventail de parties prenantes. Durant les débats publics sur les accords commerciaux, cela permettrait également d'accéder à certaines informations, de même qu'à garantir une participation active, libre et significative, conformément au droit au développement, qui est juridiquement contraignant pour tous les États africains.

L'adoption de ces principes de négociation permettront aux négociateurs d'évaluer les risques et de les gérer, de faire des compromis, de trouver un certain équilibre entre les activités commerciales et d'autres obligations, et d'assurer une certaine cohérence entre les politiques commerciales et d'autres politiques de développement.

¹ *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, de l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (document A/HRC/19/59/Add.5, 2011); le niveau de transparence des négociations commerciales bilatérales et régionales est relativement faible par rapport, par exemple, à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), bien que cette dernière rencontre également certaines difficultés en termes d'inclusion. Plusieurs inquiétudes ont été exprimées, en particulier concernant les négociations portant sur les grands accords régionaux et plurilatéraux sur le secret excessif, le manque de communication des textes de négociation, l'exclusion de certaines parties prenantes et certains manques en matière de consultation et de participation.

Cela permettra de garantir que :

- le processus décisionnel dans le cadre des négociations commerciales soit surveillé de près par ceux qui seront concernés;
- le contenu des négociations et les accords reposent sur la consultation et la participation d'une variété de parties prenantes et s'en voient améliorés;
- la mise en œuvre de l'accord suscite l'adhésion de la population et soit renforcée par cette dernière; et
- tout impact négatif, notamment sur les groupes marginalisés et désavantagés, soit limité grâce à l'intégration d'études d'impact, d'audits, de recherches et d'autres ressources analytiques et locales dans le processus de négociation.

POURQUOI ASSURER LA TRANSPARENCE, LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION DANS LE CADRE DES NEGOCIATIONS SUR LA ZONE CONTINENTALE DE LIBRE-ECHANGE ?

À mesure que le processus de zone continentale de libre-échange avance et que les négociations commencent, il sera utile de définir en avance un projet de négociations transparentes qui soit inclusif et participatif. « L'Africain moyen doit être davantage impliqué dans le processus d'intégration. Il faut à cet effet plus d'informations sur le fonctionnement dudit processus, ce qui contribuera également à le rendre plus transparent et à mieux le faire accepter par le public. »²

L'approche africaine en matière d'intégration régionale va au-delà des considérations économiques limitées et s'appuie sur le développement. Elle se prête donc naturellement à un processus ouvert et inclusif pour un accord continental tel que la zone continentale de libre-échange (ZCLE). Ce processus pourrait alors **servir de modèle pour de futures négociations commerciales** au niveau des communautés économiques régionales (CER), tout en permettant d'**utiliser les CER comme piliers afin d'adopter leurs meilleures pratiques en termes de transparence et de participation.**

COMMENT FAÇONNER LES NEGOCIATIONS SUR LA ZONE CONTINENTALE DE LIBRE-ECHANGE ?

Premièrement, ces principes doivent être largement intégrés dans les principes, règlements intérieurs et directives portant sur les négociations, ainsi que dans le cadre institutionnel proposé dans le cadre de la zone continentale de libre-échange, les principes, la portée et les mécanismes de suivi des négociations sur la zone continentale de libre-échange.

Deuxièmement, les processus et la structure des négociations sur la ZCLE doivent avoir des points d'ancrage et permettre de créer des mécanismes ou de modifier ceux qui existent pour garantir la transparence, la consultation et la participation.

Troisièmement, des mécanismes de suivi et de supervision doivent être mis en place et doivent s'appuyer sur l'architecture existante de la ZCLE ou sur une architecture modifiée, si cela est possible.

² Commission économique pour l'Afrique, *État de l'intégration régionale en Afrique V – Vers une zone de libre-échange continentale africaine*, 2012, page 28.

1. Principes sous-tendant les négociations sur la zone continentale de libre-échange

Faire en sorte que les principes clefs relatifs à la consultation et à la participation inclusive sont couverts dans les mandats de négociation et les documents officiels.

La transparence est un aspect déjà couvert dans les 12 principes de négociation pour la ZCLE et devrait être expliquée en détail pendant que les modalités sont en cours de définition.³

- L'accent est mis sur les objectifs de la politique publique.
- La participation doit être continue tout au long des négociations.
- Les négociations sur la ZCLE doivent être un processus inclusif et multipartenaires, et ce à tous les stades et niveaux de négociation.
- L'accès à l'information est essentiel et la transparence nécessite une communication ouverte et une politique de diffusion, y compris la sensibilisation, par les médias, le renforcement des capacités et l'utilisation des médias sociaux, la diffusion Web et d'autres outils, y compris au niveau local par le biais d'audiences organisées à l'échelle locale, des médias sociaux et traditionnels et d'autres moyens de diffusion et de sensibilisation.

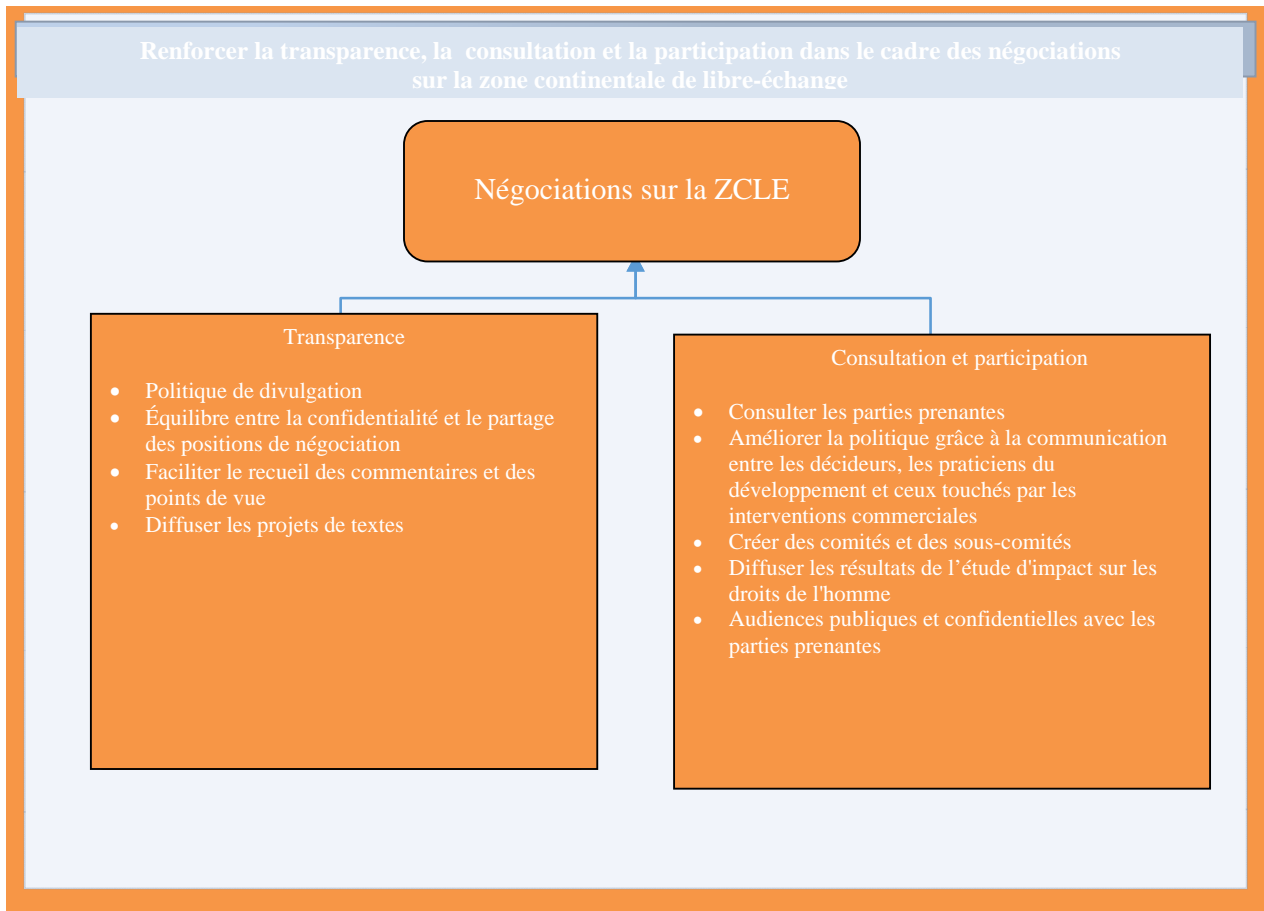
2. Processus et structure des négociations sur la ZCLE

Afin de créer, renforcer et susciter une plus grande participation à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique commerciale, l'accent doit être mis sur le rôle plus actif que toutes les parties prenantes doivent jouer dans la définition des mandats de négociation et dans le suivi régulier des progrès accomplis; sur une collaboration plus étroite et plus étendue entre les différents organismes; et sur une plus grande implication de la société civile dans les débats à travers des consultations nationales.

L'inclusion efficace des groupes concernés par un accord de libre-échange sous-entend que ces groupes disposent de l'information nécessaire pour émettre un jugement quant à l'accord en question et qu'ils ont la capacité de participer à un processus de discussion. Ces éléments ne sont pas nécessairement présents d'office. Il est donc nécessaire de s'assurer qu'ils sont en place lors de la préparation, de la négociation et de la mise en œuvre d'accords de libre-échange, si l'on veut que les aspects liés à la durabilité et aux droits de l'homme soient pris en compte de manière adéquate. Il est indispensable d'accorder le temps et les ressources nécessaires afin de garantir l'efficacité du processus et de la structure.

Des analyses des incidences pour les hommes et les femmes et des consultations avec des groupes de femmes, doivent avant tout être menées afin de définir les priorités nationales en matière de négociations commerciales pour élaborer des prises de position de fond des gouvernements et des organisations non gouvernementales(ONG) en matière de sensibilisation. Cette démarche devrait inclure la participation significative de mécanismes nationaux et régionaux pour la promotion de l'égalité des sexes dans le processus décisionnel du cadre de négociation sur la ZCLE.

³ Principes de négociation sur la zone continentale de libre-échange : menés par les États-membres, les CER comme piliers, géométrie variable, souplesse et traitements spécial et différencié, transparence, libéralisation substantielle, traitement de la nation la plus favorisée (NFP), traitement national, réciprocité, décisions par consensus, adoption de meilleures pratiques, début et conclusion des négociations.



Consultation et participation

Les structures actuelles de participation de la société civile doivent être évaluées par la Commission de l'Union africaine. Si les parties prenantes ne disposent pas de voies de communication, cette question doit être examinée. En général, la consultation et la participation dans les négociations sur la ZCLE doivent être bien planifiées, se dérouler dans les délais impartis aux négociations, y compris les domaines recensés au cours de l'atelier d'experts multipartite.

L'enjeu principal reste de garantir des points d'ancrage dans les négociations à travers les structures existantes, de considérer des modalités permettant de mettre en place des mécanismes supplémentaires ou la modification de structures telles que le Forum sur le commerce en Afrique et le Conseil africain des entreprises, afin d'inclure un éventail plus large de parties prenantes.

Les aspects qui doivent être abordés, sont les suivants :

Composition des délégations – À l'heure actuelle, ce sont les États membres qui ont le droit exclusif de choisir les délégations. Cela s'explique par le fait que les États membres organiseront des consultations à l'échelle nationale et présenteront différents points de vue lors des négociations. Cependant, si aucune consultation solide et dynamique n'est menée au niveau national, les États membres devraient s'efforcer d'inclure les parties prenantes issues d'organisations non gouvernementales, pour autant que les protocoles et les considérations diplomatiques le permettent.

Les institutions régionales et panafricaines devraient être consultées pour la négociation des termes de l'accord sur la ZCLE. Le rôle du Parlement panafricain est primordial dans ce contexte, de même que le système des droits de l'homme en Afrique. Il est nécessaire de créer des liens solides entre les institutions nationales et régionales pertinentes par le biais de la consultation et de la participation à tous les niveaux, en impliquant des acteurs régionaux tels que le Parlement panafricain, les CER et d'autres organisations.

Une plus grande place donnée aux organisations non gouvernementales et à la société civile – Il est nécessaire d'accorder plus de place aux acteurs de la société civile au sein de l'architecture actuelle de la ZCLE ou en modifiant l'architecture afin d'observer les négociations, d'organiser des manifestations parallèles et de fournir des commentaires et des points de vue. Le Forum sur le commerce en Afrique, le Conseil africain des entreprises et l'Observatoire du commerce devraient faciliter et analyser les points de vue, et suivre la transparence, la participation et l'inclusion dans les négociations sur la ZCLE. À cet effet, ils doivent disposer des ressources et des capacités adéquates afin de garantir qu'ils peuvent remplir leurs fonctions respectives au sein de l'architecture.

Règles et politiques en matière d'accréditation et statut d'observateur – Cet aspect doit être clairement énoncé dans le règlement intérieur, et les différentes expériences vécues par les CER et d'autres négociations dans d'autres régions et au niveau international doivent orienter les processus dans ce domaine. Si le règlement est actuellement en cours d'élaboration et va être adopté, cela doit faire l'objet d'une discussion. L'accréditation et les réunions auxquelles les organisations de la société civile (OSC) peuvent participer doivent être discutées à l'avance.

Outils de consultation publique, forums et réunions

L'Union européenne (UE) soutient le lancement d'un **outil de consultation sur le secteur public**. Cet outil permettra de tenir des consultations publiques en ligne avec un plus grand nombre de personnes ayant accès à Internet. Il permettra également de recueillir des commentaires et des retours d'information de la part d'une variété d'acteurs. Les animateurs de cette plate-forme en ligne analyseront les informations reçues et fourniront un rapport au public et aux négociateurs. Dans des cas similaires, un livre blanc est produit grâce à cet outil pour susciter des discussions.

Selon les recommandations de ce document, cet outil pourrait être étoffé dès le départ pour inclure des forums portant sur des thèmes variés tels que l'agriculture, l'emploi et d'autres problématiques pouvant affecter tout un éventail de parties prenantes.

Outre les plateformes en ligne, **au moins deux réunions annuelles publiques** pourraient être organisées par la Commission de l'Union africaine (CUA) pour faire état des progrès réalisés quant aux négociations sur la ZCLE. La Commission peut également envisager d'organiser **un forum pour les ONG** dédié spécifiquement aux négociations sur la ZCLE en tant qu'événement multipartite. Des manifestations parallèles peuvent également être organisées en marge des négociations et des réunions en lien avec la zone. Des audiences publiques et confidentielles peuvent également être tenues entre les négociateurs et différentes parties prenantes.

Participation au niveau national/sous-national

Ce niveau de participation constitue la clef de voûte des négociations commerciales. Sans une large participation à ce niveau, il est possible que la participation au niveau de la Commission de l'Union africaine ou celle au sein de l'architecture des négociations sur la ZCLE n'ait que des effets limités. La participation devrait être large et inclusive et les recommandations devraient être transmises aux forums de négociation. Cet aspect devrait être inscrit dans les négociations sur la ZCLE et les États membres devraient faire rapport sur la manière dont ces consultations ont été menées, ainsi que sur les principales conclusions et recommandations.

Ce niveau de participation doit inclure une variété d'acteurs et de parties prenantes tels que des parlementaires, des ministères d'exécution (et non pas uniquement le Ministère du commerce), des institutions nationales des droits de l'homme, des syndicats, des organismes de développement et autres ONG et établissements d'enseignement supérieur. Des comités nationaux et infranationaux, des comités techniques et des groupes de travail pourraient être créés de manière à concevoir des positions sur des secteurs et problèmes critiques. Pour qu'elle soit efficace, la participation doit disposer des capacités adéquates. En outre, un travail de sensibilisation suffisant doit être effectué sur la ZCLE et ce qu'elle signifie pour les ressortissants des États membres.

Transparence

Politique de divulgation – L'accès à l'information est essentiel pour conduire des négociations commerciales transparentes. Une fenêtre de dialogue en ligne pourrait être créée au sein de l'outil de consultation mentionné précédemment ou en complément de celui-ci. En outre, un dialogue pourrait être établi par d'autres moyens avec les populations n'ayant pas accès à Internet. Cela impliquerait de diffuser tous les documents pertinents pour les négociations, en les téléchargeant et en les mettant à jour régulièrement. Des processus de diffusion de l'information et des documents doivent être mis en place, de même que des systèmes de mise à jour et de suivi des progrès réalisés.

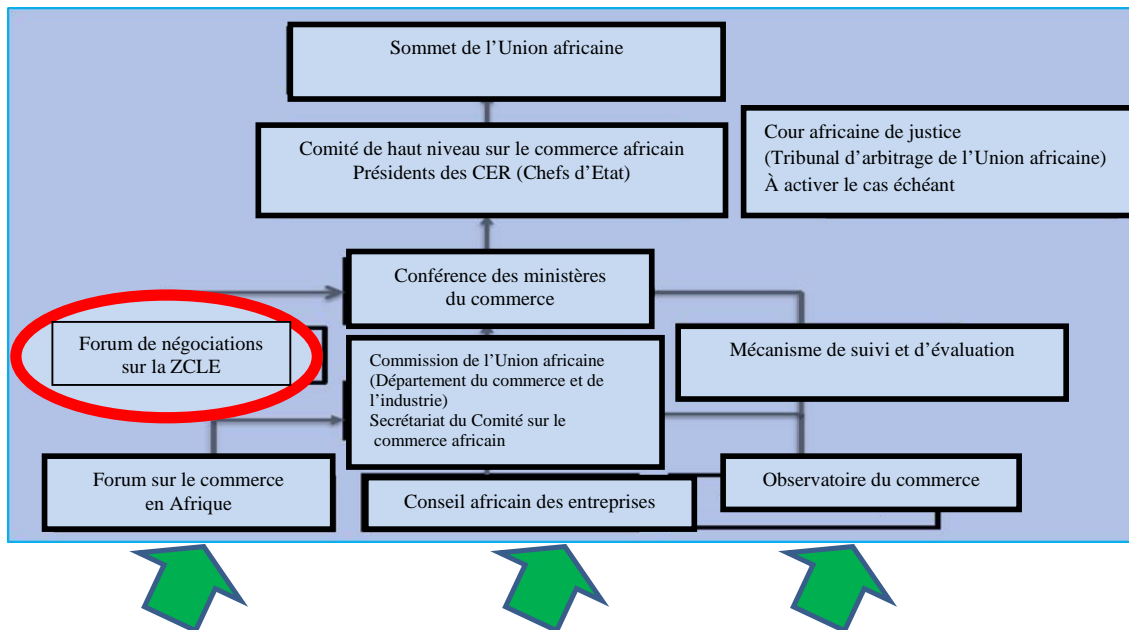
Plusieurs types de documents doivent être diffusés, notamment des études d'experts, des documents de travail relatifs aux négociations sur la ZCLE, des documents de position ou au moins des résumés dans les langues officielles. En ce qui concerne la confidentialité, un certain équilibre peut être trouvé grâce à la rédaction de résumés officiels et à la formation de comités pouvant discuter de documents de nature confidentielle.

Communication ouverte et stratégie des médias – Pour que l'outil de consultation du public soit efficace, et de manière générale, pour que ces principes fonctionnent dans la pratique, leur mise en œuvre doit s'accompagner d'une campagne de sensibilisation, d'une couverture médiatique et d'une médiatisation de la possibilité d'émettre des points de vue. La **stratégie de communication de la CUA serait déterminante** pour faire en sorte que les individus participent activement à ce processus. Cela doit comprendre des communiqués de presse réguliers, des réunions d'information organisées avant et après les négociations (y compris des émissions Web et des podcasts) et l'utilisation des médias sociaux. Tout en gardant en tête ces technologies de la communication, des efforts doivent être menés afin de garantir la participation au sein des communautés sans accès aux TIC.

La CUA publie actuellement une lettre d'information à caractère commercial, qui pourrait par la suite être développée pour inclure différentes questions relatives aux processus, des points de vue et des commentaires à inclure dans les négociations sur la ZCLE.

Il est également recommandé de s'appuyer sur les opinions d'experts, des groupes de réflexion et des instituts du savoir spécialisés dans différents secteurs.

3. Mécanismes de suivi et supervision



Structure des négociations sur la ZCLE – Une fois que les processus et règles sont mis en place et assurent la transparence, la consultation et la participation, des mécanismes de suivi et de supervision doivent être adoptés, notamment grâce au **Forum de négociations sur la ZCLE**.

Les examens biennaux pourraient inclure un bilan des processus liés aux négociations sur la ZCLE et l'inclusion de différentes parties prenantes.

Le Forum sur le commerce en Afrique, le Conseil africain des entreprises et l'Observatoire du commerce pourraient également servir de forums pour passer en revue les processus liés à la ZCLE.c.

Les rôles de la CUA et la CEA devraient être consolidés et étendus afin d'inclure la possibilité de soulever des problèmes en la matière et d'ouvrir la voie vers un processus plus inclusif et transparent concernant les négociations sur la zone. La CUA, en tant que secrétariat, pourrait servir de centre de divulgation et de diffusion de tous les documents pertinents concernant les négociations sur la ZCLE

L'**outil de consultation publique en ligne** pourrait être utilisé pour recueillir des réactions sur le processus et le fond des négociations concernant la ZCLE.

Au **niveau national**, des mécanismes de suivi pourraient être créés grâce au contrôle parlementaire, au rôle joué par les comités techniques, et au **niveau régional**, grâce au Parlement panafricain, au système des droits de l'homme en Afrique et à des réseaux régionaux.