

Niger:

La libéralisation du commerce agricole et les droits des femmes

Août 2006

Résumé

1. Le Niger continue de subir les effets de la crise alimentaire de 2005, qui devraient encore persister pendant plusieurs années indépendamment du retour des récoltes à la normale. L'insécurité alimentaire, structurelle dans le pays, sous-tend et aggrave la crise récente : 32% de la population est insuffisamment nourrie¹ et 40% des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique.² Les modèles sociaux et culturels contribuent à aggraver la pauvreté et la vulnérabilité des femmes par rapport aux autres groupes de la population. En effet, les femmes subissent d'une façon permanente la crise alimentaire, et manquent aussi de revenus qui leur permettraient d'acheter de la nourriture et d'avoir accès aux services essentiels pour elles-mêmes et pour leurs enfants. **Les règles commerciales actuellement en cours de négociation sont susceptibles d'empirer la discrimination subie par les femmes nigériennes, notamment celles des zones rurales.**

2. Le Niger, Etat Partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), est tenu, en vertu des articles 11 et 12, de prendre des mesures visant à respecter, protéger et assurer des droits égaux pour les femmes dans les domaines du travail et de la santé. Ces droits et obligations doivent être entendus dans le contexte des problèmes particuliers qui se posent aux femmes des zones rurales, conformément aux dispositions de l'article 14, et tels qu'interprétés par les Recommandations n° 13 (1989), 16 (1991), et 24 (1999) du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.³ Dans le cadre de l'économie agricole du Niger, *le droit au travail implique une obligation d'assurer que le travail agricole, en particulier, soit rémunéré, sur la base de l'égalité entre l'homme et la femme.* Le Comité a également estimé que *le droit à la santé comprend le droit fondamental de la femme au bien-être nutritionnel toute sa vie durant en mettant à sa disposition une alimentation sûre, nutritive et adaptée.*

3. La Convention exprime la conviction *qu'un nouvel ordre économique international fondé sur l'équité et la justice contribuera de façon significative à promouvoir l'égalité entre l'homme et la femme.*⁴ Or, la libéralisation du commerce des produits agricoles est susceptible de porter atteinte aux capacités du Niger en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire et de la promotion et protection des droits humains, notamment si l'on tient compte du fait que l'insécurité alimentaire touche plus particulièrement les femmes. Des programmes de libéralisation, notamment de privatisation d'organismes et de services de l'Etat dans le secteur agricole, ainsi que des réductions de tarifs douaniers, ont été mis en place au Niger. Ces libéralisations ont été mises en place en réponse à des conditionnalités imposées par les institutions financières internationales (IFI), en particulier la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), et en réponse à des engagements pris à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans le cadre d'autres traités commerciaux. La perte de recettes publiques, de revenus publics et de services essentiels qui en découle a des conséquences importantes pour le respect des droits humains, notamment ceux des femmes. Les négociations commerciales en cours en vue d'aboutir à un Accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont le Niger fait partie, posent particulièrement problème à cet égard.

4. L'APE UE-CEDEAO est l'un des six accords de partenariat économique actuellement en cours de négociation entre l'UE et des groupements régionaux d'Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Ce processus de négociation, mené par l'UE, a suscité depuis le début d'importantes préoccupations au sein de la société civile, au Niger et au niveau international.⁵ Ces organisations ont mis en garde les Etats ACP, les invitant à refuser toute disposition prévue dans les APE susceptible de porter atteinte à leur capacité d'assurer la sécurité alimentaire ou de sauvegarder les moyens d'existence des populations rurales. L'UE voudrait que les APE constituent des zones de libre échange sans tenir compte des disparités de développement entre l'UE et ses partenaires commerciaux. Si les Etats, les organisations intergouvernementales et d'autres acteurs ne s'élèvent pas avec force contre cette situation, il est probable que la vision de l'UE prévaut. Pour le Niger et d'autres pays, un APE renforcerait les programmes d'ajustement structurel des institutions financières internationales (IFI) et réduirait encore les recettes publiques. Il risquerait également de contrecarrer les acquis des pays en développement au sein de l'OMC, où ils ont obtenu le droit à un « traitement spécial et différencié » (TSD) leur permettant de fixer certaines limites au commerce lorsque la sécurité alimentaire et les moyens d'existence sont en danger.

5. Une approche tenant compte des droits humains dans le contexte de la libéralisation du commerce aiderait à protéger les personnes et les groupes les plus vulnérables. En conséquence, il est important que le gouvernement du Niger adopte, en matière de commerce, une approche fondée sur les droits humains et le développement, afin que les politiques commerciales favorisent le développement et contribuent à assurer des moyens d'existence pour tous les habitants du pays. A cette fin, le Niger devrait veiller à ce qu'il ait lieu une évaluation d'impact indépendante de l'effet de nouveaux engagements commerciaux sur les droits des femmes, conformément à la Recommandation générale du Comité de la CEDAW n°6 (1988) invitant les Etats à mettre en place des mécanismes, institutions et dispositifs nationaux efficaces pour donner des avis sur l'incidence à l'égard des femmes de toutes les politiques gouvernementales.⁶ En outre, le Niger devrait veiller à ce que le public, y compris de parties prenantes telles que les femmes pratiquant une agriculture de subsistance et d'autres parties touchées par l'insécurité alimentaire, soient consultés sur toute proposition de nouvel accord commercial. Le Niger devrait rappeler instamment à ses partenaires commerciaux qu'ils ont également des obligations au titre de la CEDAW et que les règles économiques et commerciales devraient tenir compte des principes des droits de l'homme. Cet élément revêt une importance toute particulière pour les négociations d'un APE entre l'UE et la CEDEAO, étant donné que tous les Etats membres de l'UE sont aussi Parties à la Convention.

6. 3D → Commerce - Droits humains - Economie équitable (3D → THREE) est une organisation à but non lucratif basée à Genève (Suisse), qui œuvre en faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre de règles commerciales favorables aux droits humains. Des instruments tels que la CEDAW peuvent contribuer dans une large mesure à assurer que les règles commerciales promeuvent les droits humains, en rappelant aux Etats Parties que les politiques financières et commerciales internationales ne sauraient justifier le non-respect des obligations liées aux droits humains, et en veillant à ce que les règles commerciales n'aient pas pour effet des discriminations contre des groupes vulnérables, telles que les femmes dans le cas d'espèce. Ce rapport, adressé au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, présente les préoccupations principales de 3D pour ce qui est de l'impact de la libéralisation du commerce des produits agricoles sur l'exercice des droits des femmes au Niger.

7. La page ci-dessous expose des préoccupations spécifiques que le Comité pourrait aborder avec le gouvernement du Niger. Les données et les analyses sous-tendant ces questions sont présentées dans les pages qui suivent.

Réalisation de CEDAW au Niger: sujets de préoccupation relatifs à la libéralisation du commerce de l'agriculture

Droit au travail (article 11 de la CEDAW, tel qu'interprété par l'article 14 (1) de la CEDAW et les Recommandations générales n°13 (1989) et 16 (1991))

Questions: Le gouvernement du Niger a-t-il évalué les impacts de ses politiques commerciales sur le droit des femmes rurales à un travail rémunéré, notamment dans le cadre des négociations actuelles entre l'UE et la CEDEAO pour d'un Accord de partenariat économique ?

A-t-il rappelé à ses partenaires commerciaux, en particulier l'UE, leur obligation d'entreprendre de telles évaluations au titre de leurs engagements liés aux droits humains ?

Recommandations: Le gouvernement du Niger devrait entreprendre des études d'impact des effets de la libéralisation du commerce agricole sur l'accès à la nourriture et sur le droit des femmes au travail ; il ne devrait pas contracter de nouveaux engagements commerciaux sans s'être préalablement assuré qu'ils ne risquent pas de porter atteinte au droit des femmes au travail.

Le gouvernement du Niger devrait rappeler à ses partenaires commerciaux, particulièrement les Etats de l'UE, qu'il leur incombe d'évaluer les impacts sur les droits humains de tout nouvel accord commercial, et de veiller à ce que les accords commerciaux auxquels ils sont parties ne mènent pas à une violation des droits humains.

Droit à la santé (article 12 de la CEDAW, tel qu'interprété par l'article 14 (1) de la CEDAW et la Recommandation générale n°24 (1999))

Question: Le gouvernement du Niger a-t-il pris des mesures pour que le « traitement spécial et différencié » reconnu aux pays en développement dans le contexte du commerce soit assorti, sur le plan national, de mesures de réduction de la pauvreté permettant aux femmes rurales un accès physique et économique aux ressources productives, au titre de leur droit à la santé ?

Recommandation: Le gouvernement du Niger devrait mettre en place une approche holistique du développement et du commerce fondée sur les droits humains, et chercher à intégrer les politiques nationales et internationales ayant des incidences sur l'accès à la nourriture et à d'autres biens et services essentiels, en vue de mieux assurer le droit des femmes à la santé. A cet effet, il devrait demander une aide spécifique des organismes compétents des Nations Unies, notamment le Haut Commissariat pour les droits de l'homme ou l'UNIFEM.

Droit à la participation (articles 7 (b) et 14 (2) (a) de la CEDAW)

Question: Le gouvernement du Niger a-t-il mené des consultations et des activités d'éducation et de sensibilisation du public, destinées tant aux femmes qu'aux hommes, sur les négociations commerciales, la libéralisation du commerce des produits agricoles et leurs effets sur les droits humains au Niger?

Recommandation: Le gouvernement du Niger devrait assurer l'accès à l'information et la participation du public, sans discrimination, aux processus décisionnels liés au commerce, prenant des mesures spécifiques afin d'assurer l'information des femmes et de leur permettre de participer.

Droit à des mesures temporaires spéciales (article 4 de la CEDAW)

Question: Le gouvernement du Niger a-t-il envisagé que, pour tenir compte des droits humains en matière agricole, un « traitement spécial et différencié » pourrait s'avérer nécessaire pour les pays en

développement, au titre des dispositions de l'article 4 de la Convention concernant des « mesures temporaires spéciales » destinées à éliminer les discriminations à l'égard des femmes ?

Recommandation: Le gouvernement du Niger devrait rechercher, avec ses partenaires commerciaux, des moyens d'appliquer un TSD et d'autres règles commerciales favorables au développement dans le contexte de la mise en œuvre de mesures temporaires spéciales destinées à promouvoir l'égalité de fait pour les femmes.

I. La sécurité alimentaire

8. Le Niger est l'un des pays les moins avancés (PMA) et un importateur net d'aliments; les produits agricoles représentent 21,6% de ses exportations totales et 37,4% de l'ensemble de ses importations.⁷ Les cultures commerciales à grande échelle destinées à l'exportation – au détriment de la production alimentaire nationale – datent de l'époque de l'administration coloniale française, qui avait recours aux travaux forcés et à des politiques fiscales coercitives afin de modifier l'utilisation des sols et d'assurer un flux stable de coton et d'arachide aux industries françaises de transformation.⁸ Après l'indépendance, les politiques agricoles n'ont pas sensiblement varié, en raison notamment de liens économiques très importants avec la France (qui a rejoint ensuite l'UE). S'y ajoute l'influence des conditionnalités attachées aux prêts des institutions financières internationales et des engagements commerciaux du Niger à l'OMC, qui privilégient la croissance économique d'ensemble mais négligent les inégalités distributives.

9. Les secteurs exportateurs sont souvent peu liés au reste de l'économie ; les politiques axées sur l'exportation du Niger ont créé très peu d'emplois dans le secteur formel ; la plupart des Nigériens pratiquent des cultures vivrières et l'élevage, souvent sur de petites parcelles de terres peu fertiles et de plus en plus menacées par la désertification. Le taux de croissance de la population, l'un des plus élevés de la planète à 3,3% par an, dépasse depuis des décennies celui de la production nationale d'aliments⁹, encourageant la demande d'aliments importés, même si le décalage entre la production et les besoins, ainsi que les moyens d'acheter de la nourriture sur le marché, varient considérablement selon les foyers. Ainsi, la production de plus de 678 000 agriculteurs de subsistance, soumis d'après le Programme alimentaire mondial des Nations Unies à une insécurité alimentaire chronique, ne leur permet de survivre que trois mois après la récolte ; pour acheter de la nourriture par la suite ils dépendent dans une large mesure des envois d'argent, de l'aide, des cadeaux et de la charité.¹⁰

10. Fin 2004, la sécheresse et les invasions de sauterelles ont réduit encore davantage la production alimentaire, entraînant une flambée des prix. Le prix d'un sac de mil de 100 kg, nourrissant une famille moyenne pendant 20 jours,¹¹ est passé en moyenne de 10 000 FCFA fin 2004 à 30 000 FCFA début juillet 2005.¹² Les familles rurales, représentant 82% de l'ensemble de la population,¹³ devaient consacrer à ce petit achat pas moins d'un tiers de leur revenu moyen annuel ; en d'autres termes, les recettes de toute une année ne permettaient d'acheter que de la nourriture pour 60 jours.¹⁴ Les aliments nécessaires afin de combler le déficit des récoltes étaient disponibles dans le commerce, mais à des prix inaccessibles. Vers le mois de juillet 2005, la crise alimentaire touchait un tiers de la population ; la malnutrition aiguë et la famine étaient répandues. L'épuisement des réserves alimentaires de l'Etat en raison d'une distribution tardive d'aide alimentaire, les pertes importantes de cheptel dues à l'abattage pour la consommation et à l'insuffisance du fourrage, ainsi qu'une progression importante de l'endettement des agriculteurs montrent que les effets de la crise de 2005 devraient persister pendant des années encore après le retour des récoltes à la normale.

II. Les effets de la libéralisation du commerce sur le statut des femmes au Niger

11. D'après les estimations, 89% de l'ensemble des femmes actives du Niger¹⁵ et 97% des femmes faisant partie de l'économie rurale du pays¹⁶ travaillent dans le secteur agricole ; cependant, les femmes n'ont guère de pouvoir économique au Niger.¹⁷

12. Pratiquant majoritairement une agriculture de subsistance, les femmes subissent d'une façon disproportionnée les effets de la libéralisation du commerce, qui favorise les exportations au détriment de la production alimentaire pour la consommation nationale. Elles sont exclues, pour la plupart, de l'agriculture commerciale en raison de contraintes liées au genre qui pèsent sur l'accès au crédit, l'information et la vulgarisation, les technologies et le transport, les circuits de commercialisation et la formation professionnelle.¹⁸ En outre, lorsque des cultures vivrières telles que le mil produit par les femmes sont remplacées par des cultures commerciales (principalement des oignons et du niébé) la malnutrition

s'aggrave d'une façon généralisée mais touche davantage les femmes en raison de modèles socioculturels de comportement qui limitent l'accès des femmes à la nourriture au-delà des contraintes imposées par la disette.

13. La discrimination à l'égard des femmes dans les ménages et au sein de la famille est généralisée ; les hommes accaparent à leur bénéfice le peu de ressources disponibles, empêchant même parfois les femmes de la famille d'avoir accès à des sources extérieures d'aide,¹⁹ ce qui aggrave leur vulnérabilité spécifique à l'insécurité alimentaire structurelle ou conjoncturelle. Le droit des femmes à la propriété découlant essentiellement de leur statut d'épouses, mères ou mineures sous tutelle, les Nigériennes risquent de perdre leurs droits lorsque ce statut change en raison du mariage, du divorce, de la répudiation ou du veuvage,²⁰ avec des incidences directes sur leur accès à la nourriture.

14. En outre, les femmes sont confrontées à une charge alourdie par rapport aux hommes, puisqu'elles doivent s'occuper et nourrir les enfants. Le taux très élevé de croissance démographique du pays se traduit par une moyenne de 7,8 naissances pour chaque Nigérienne, et plus de 8 pour les plus pauvres d'entre elles, soit 20% de l'ensemble.²¹ Les femmes sont ainsi obligées de consacrer beaucoup de temps à élever leurs enfants, au détriment de la production d'aliments ou d'un travail générateur de revenus.

15. En outre, les travaux ménagers et communautaires, ainsi que les soins aux personnes âgées, sont pour l'essentiel à la charge des femmes, ce qui prend beaucoup de leur temps et a des effets sur leur santé et la morbidité, au-delà même des questions de malnutrition.²² Comme il est expliqué dans les sections suivantes de ce rapport, la réduction des recettes douanières de l'Etat en raison de la libéralisation réduit sa capacité à fournir des services publics, ce qui implique encore une surcharge de travail pour les femmes, obligées de pallier ces insuffisances.

16. En somme, la discrimination subie par les femmes nigériennes est aggravée par la libéralisation du commerce.

III. La dette et les conditionnalités des prêts

17. Les PMA confrontés à des problèmes économiques structurels, tels que le Niger, sont souvent obligés d'avoir recours au Fonds monétaire international (FMI) et, dans une moindre mesure, à la Banque mondiale afin d'obtenir des prêts. La dette des pays pauvres auprès des institutions financières internationales (IFI) atteint des montants exorbitants ; et les pays contractent souvent de nouveaux prêts afin de rembourser les anciens. Les IFI attachent souvent des conditions aux prêts, liées notamment à la déréglementation, à la privatisation et à la libéralisation du commerce. Les conditions ont ainsi contribué, dans une mesure importante, à façonner le système actuel du commerce international libéralisé. Par la suite, l'adhésion à l'OMC « verrouille » les mesures de libéralisation existantes conclues à l'origine à titre contractuel privé entre le pays créditeur et le pays débiteur. Plus récemment, une prolifération d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux, comme l'APE UE-CEDEAO actuellement en cours de négociation, renforcent encore les mesures de libéralisation.

18. En tant qu'organismes spécialisés des Nations Unies, les IFI devraient respecter les objectifs de l'ECOSOC, y compris celles liées aux droits humains. Or, les IFI continuent de prôner des doctrines néolibérales, malgré des résultats qui, loin de favoriser le développement, sont à l'origine d'une régression sociale et économique dans les pays en développement.²³ Le Niger a pris pour la première fois des mesures de libéralisation à l'instigation des IFI vers le milieu des années 1980, et le pays est considéré comme un élève exemplaire doté d'une économie ouverte, mais entre 1990 et 2004, le pourcentage de Nigériens vivant avec moins d'un dollar par jour est passé de 40 à 66%. Les IFI ont ainsi agi d'une façon inadmissible et contraire au mandat de l'ECOSOC, qui consiste à promouvoir un meilleur niveau de vie, le plein emploi, des conditions encourageant le progrès socioéconomique et le développement, et le respect universel des droits humains.²⁴

19. Lors de sa visite au Niger en 2001, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation a constaté que la privatisation des services publics induite par les IFI avait aggravé l'insécurité alimentaire et porté atteinte aux droits humains y afférents.²⁵ La privatisation de l'Office des Produits Vivriers du Niger (ONPVN) en est un exemple parmi d'autres. L'ONPVN est chargé d'entretenir des stocks de produits alimentaires et de distribuer de l'aide alimentaire et des semences lors de situations d'urgence,²⁶ mais, en raison de la privatisation de la flotte de véhicules de l'ONPVN, beaucoup de villages éloignés ne sont plus livrés.²⁷

20. Le Rapporteur spécial mentionne spécifiquement le retrait du gouvernement nigérien des services de vulgarisation agricole, lié à la privatisation, comme l'une des causes de la crise alimentaire de 2005.²⁸ Même lorsque l'envergure de la crise était devenue manifeste, le gouvernement nigérien a suivi les IFI et continué de privilégier le marché commercial,²⁹ refusant de distribuer gratuitement de la nourriture sous prétexte que de telles distributions auraient créé une dépendance vis-à-vis de l'aide et introduit des distorsions sur le marché, mais négligeant complètement ses obligations en matière de droits humains.³⁰ Les modestes subventions alimentaires accordées par l'Etat étaient insuffisantes par rapport aux besoins et les ménages pauvres ne pouvaient y avoir accès,³¹ ce qui a incité le Rapporteur spécial à souligner qu'une démarche de recouvrement des coûts n'a pas de sens dans des situations d'extrême urgence et que des distributions gratuites de nourriture devaient avoir lieu immédiatement, notamment pour les femmes et les enfants des zones les plus démunies du pays.³²

IV. Les accords commerciaux et les négociations commerciales

21. Le Niger est membre de l'OMC depuis 1996. L'OMC et plus particulièrement son Accord sur l'agriculture (AsA)³³ reconnaissent formellement la vulnérabilité des PMA. L'AsA par exemple, contient des dispositions sur le traitement spécial et différencié (TSD) pour les PMA et d'autres pays en développement. Il s'est avéré difficile d'avoir recours à ces dispositions par le passé, mais les membres de l'OMC se sont engagés à rendre le TSD effectivement opérationnel, et se sont engagés à instaurer des nouvelles flexibilités pour les pays en développement dans leur application de l'Accord sur l'agriculture, afin de sauvegarder la sécurité alimentaire et le développement rural.³⁴ Ainsi, dans l'« Ensemble de résultats » de juillet 2004, les pays en développement ont obtenu, au titre du TSD, la mise en place d'un Mécanisme de sauvegarde spécial (MSS). Ce mécanisme permet des augmentations des tarifs douaniers lorsque les prix des produits importants pour la sécurité alimentaire, la sécurité des moyens d'existence et le développement rural descendent au-dessous d'un seuil préalablement défini, ou que les importations progressent au-delà d'un montant spécifique.³⁵ Même si les pourparlers de l'OMC ont été officieusement suspendus en juillet 2006, les travaux techniques liés au principe du TSD et à la mise en œuvre des MSS devraient se poursuivre dès la reprise des pourparlers.

22. Le Niger est également partie aux négociations d'un APE entre l'UE et la CEDEAO. Par le passé, les anciens territoires coloniaux, devenus à présent les Etats ACP, bénéficiaient d'un accès sans restrictions et sans réciprocité aux marchés de l'UE. Ce dispositif tenait compte des anciens liens coloniaux et était censé rectifier le fort déséquilibre des échanges entre l'EU et les ACP. Même à l'heure actuelle, par exemple, l'UE est de loin le premier partenaire commercial du Niger, représentant 43,9 % des exportations nigériennes et 27% de ses importations, tandis que la réciproque est négligeable. Or, ces préférences commerciales accordées aux pays ACP sont contraires au principe de l'OMC selon lequel toute préférence accordée par un membre à un pays ou à un groupe de pays doit être étendue à tous les autres membres de l'organisation. L'OMC a ainsi estimé illicites les préférences dont bénéficient les Etats ACP auprès de l'UE et a donné aux deux parties un délai jusqu'en 2008 afin de les éliminer graduellement. L'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP³⁶ sert de base aux négociations de l'APE UE-CEDEAO, ainsi qu'à cinq autres zones sous-régionales de libre échange entre les pays ACP et l'UE.

23. Les zones de libre échange devraient aboutir à des dispositions strictement réciproques d'accès au marché sans tenir compte du TSD, malgré l'engagement de l'UE et de ses partenaires ACP de respecter et de rendre opérationnel le TSD au sein de l'OMC et la reconnaissance formelle de ce

principe par l'Accord de Cotonou. Si les négociations de l'APE s'en tiennent au cadre actuel d'une zone de libre échange, les tarifs douaniers pour quasiment tous les échanges commerciaux entre les deux parties seront ramenés à zéro, y compris pour le Niger et d'autres PMA qui dépendent de ces tarifs pour assurer des recettes à l'Etat. Même si le TSD exonère les PMA des obligations de réduction des tarifs établies par l'OMC, le Niger a lié ses tarifs à un taux bas en raison de son appartenance à l'Union monétaire et économique de l'Afrique de l'Ouest, selon les conditionnalités des IFI. L'APE est susceptible d'avoir pour effet une réduction ou l'élimination des tarifs douaniers.

24. Si ces dispositions de démantèlement ou de réduction des tarifs sont verrouillées, les recettes publiques déjà très maigres du Niger en pâtiraient, aggravant la discrimination subie par les femmes nigériennes de trois façons. Tout d'abord, la diminution des recettes douanières aggraverait le risque d'insécurité alimentaire pour les femmes du secteur agricole, en réduisant les fonds disponibles pour des investissements et des services agricoles qui sont très nécessaires. En outre, le recours à des tarifs douaniers dans le contexte des MSS représente souvent l'outil commercial principal, voire le seul, dont peuvent se servir des économies agricoles en développement afin de sauvegarder les moyens d'existence de leurs agriculteurs face à des fluctuations importantes des prix ou à une croissance rapide des importations.³⁷ En revanche, des zones de libre échange comme proposés par les APE ne permettent pas de sauvegarder ces droits de douane, ou alors seulement de façon transitoire et à des niveaux tellement bas qu'ils ne peuvent assurer aucune fonction de sauvegarde. Si le Niger appliquait des mécanismes MSS admis par l'OMC et que d'importantes quantités de produits européens subventionnés inondaient le marché nigérien en évinçant la production locale, le pays pourrait être passible de sanctions économiques pour infraction aux règles de l'APE ! Ainsi, si l'APE est adopté suivant les lignes qui s'esquissent à l'heure actuelle, le Niger aurait des difficultés à s'acquitter de ses obligations au titre de la CEDAW, notamment des articles 11, 12 et 14.

25. Deuxièmement, une réduction des tarifs douaniers mettrait en péril la distribution d'une aide alimentaire d'urgence. Troisièmement, la diminution des recettes publiques liée à la libéralisation se traduit par une réduction des services essentiels fournis par l'Etat. L'Etat se trouve donc moins à même de remplir ses obligations sociales et en conséquence de protéger les droits humains.³⁸ Les femmes sont les premières touchées et devront pallier ces insuffisances, par exemple en fournissant des services de soins, de nettoyage, de garde d'enfants et bien d'autres, alourdissant de beaucoup leur charge de travail, avec des conséquences pour leur santé et leur alimentation.

V. Participation aux négociations APE et évaluation d'impacts

26. L'insuffisance de participation aux négociations UE-CEDEAO comporte deux volets. Tout d'abord, il s'agit de la difficulté des PMA tels que le Niger à participer à de telles négociations et à défendre leurs intérêts vu l'inégalité de capacités et de moyens entre les deux parties. En effet, les Etats ACP ont indiqué à plusieurs reprises qu'ils ne sont pas en mesure de participer simultanément aux négociations de l'OMC et à celles d'un APE avec l'UE.³⁹ S'ajoute à cette inégalité du rapport des forces le fait que les Etats ACP dépendent dans une large mesure de l'aide publique au développement des pays de l'UE et de leurs préférences commerciales : les premiers bailleurs de fonds du Niger sont l'UE et la France.⁴⁰ L'UE a utilisé ses négociations simultanées de divers APE afin d'établir unilatéralement l'ordre du jour des négociations, s'employant à « diviser pour régner », ce qui marginalise de fait les préoccupations des ACP.

27. Le deuxième volet concerne l'absence d'information au public à propos de ces négociations et le manque de participation de la société civile qui en découle. Les négociations APE ont fait l'objet de fortes critiques d'organisations de la société civile, au Niger et sur le plan international,⁴¹ en raison de leur manque de transparence. Le Niger a souscrit la Déclaration de Nairobi sur les Accords de partenariat économique, qui établit un projet de négociations commun de l'Union africaine et appelle à la participation de la société civile lors de l'évaluation officielle et plurielle des APE qui devrait avoir lieu en 2006,⁴² mais ce dispositif ne peut suppléer à un accès public à l'information et à une véritable participation des parties prenantes à l'élaboration de politiques commerciales fondées réellement sur

les droits humains. Les APE devraient être conclus d'ici janvier 2008, mais jusqu'à présent le public n'a pas eu d'occasion d'accéder à des informations sur les projets de textes, ce qui est contraire aux principes des droits humains portant sur l'accès à l'information et la participation du public aux processus décisionnels de l'Etat.

28. Ainsi, les principes de l'obligation redditionnelle (« accountability »), d'accès à l'information et de participation du public qui sont essentiels pour les droits humains n'ont été respectés ni lors des négociations commerciales ni dans le cadre des prêts des IFI. A cet égard, il faudrait rappeler que le Niger, ainsi que les pays membres de l'UE, tous Etats Parties à la CEDAW, sont tenus d'assurer aux femmes un droit égal à la participation à l'élaboration des politiques gouvernementales et à leur mise en œuvre, conformément à l'article 7(b) de la CEDAW tel qu'interprété par la Recommandation générale n°23 (1997), en mettant particulièrement l'accent sur l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement à tous les échelons (article 14 (2) (a)).

29. Le Niger pourrait également se servir de ses obligations en matière de droits humains comme d'un « bouclier » contre de nouveaux engagements de libéralisation que les IFI ou ses partenaires commerciaux pourraient chercher à imposer. En effet, tel que noté par Paul Hunt, Rapporteur spécial sur le droit au meilleur niveau possible de santé physique et mentale, ancien membre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « [le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] est devenu un outil permettant de déterminer quelles politiques, internationales ou autres, ayant une incidence sur les populations pauvres d'un Etat Partie sont légitimes et lesquelles ne le sont pas. Le Pacte est ainsi devenu un bouclier servant aux Etats Parties à protéger leurs populations pauvres face à des politiques internationales qui causeraient autrement des difficultés évitables à des personnes et à des groupes vulnérables ». ⁴³ La CEDAW peut aussi jouer ce rôle de « bouclier » d'une façon similaire.

30. Jusqu'à présent, il n'existe pas d'évaluation des impacts de l'APE entre l'UE et la CEDEAO sur les droits humains, pas plus que sur des groupes vulnérables tels que les femmes. Avant de conclure un nouvel accord commercial, le Niger devrait tout au moins mener à bien une évaluation indépendante des effets des mesures de libéralisation proposées sur la sécurité alimentaire et sur les droits des femmes au travail et à la santé, en demandant l'aide à une institution telle que l'Office de la Haut Commissaire aux droits de l'homme, si nécessaire. En effet, en vertu de la Recommandation générale n°6 (1988) du Comité de la CEDAW, les Etats Parties devraient mettre en place des mécanismes, institutions et dispositifs nationaux efficaces pour donner des avis sur l'incidence à l'égard des femmes de toutes les politiques gouvernementales. ⁴⁴ Une telle démarche se conforme également à la Recommandation du Groupe de travail sur le droit au développement encourageant les Etats à entreprendre des évaluations indépendantes de l'impact des accords commerciaux sur le droit au développement. ⁴⁵ Le Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, a mentionné spécifiquement la malnutrition qu'il est possible de prévenir parmi les formes de violence exercées contre les femmes. Elle a déclaré que les évaluations d'impact avec une perspective de genre devraient être obligatoires lors de la mise au point de politiques sociales et économiques et qu'elles devraient avoir une influence importante sur les décisions. ⁴⁶

Conclusion

31. Les règles économiques et commerciales liées à l'agriculture encouragent la production destinée aux marchés mondiaux aux dépens de la production alimentaire pour la consommation nationale, et ne tiennent pas compte de l'effet de ces politiques sur les droits humains ou sur les droits des femmes. ⁴⁷ Fonder le développement et la croissance de l'agriculture nigérienne sur les exportations et les marchés extérieurs ne permet pas de nourrir la population, pas plus que d'assurer la création de revenus corrects et durables. ⁴⁸

32. Pour qu'un Etat Partie à la CEDAW soit en mesure de protéger les droits des femmes au travail et à la santé, il faut qu'il puisse assurer la sécurité alimentaire. Or, le Niger se trouve confronté à de

nombreuses difficultés dans ce domaine en raison de la libéralisation du commerce des produits agricoles. La Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme a encouragé l'utilisation de normes des droits humains en tant que « cadre juridique permettant de protéger les dimensions sociales de la mondialisation économique » et a signalé spécifiquement le besoin d'approcher les règles commerciales dans l'optique des droits humains.

33. Une approche du commerce axée sur les droits humains se reposerait la question de l'opportunité des compromis très évidents qui sont faits à l'heure actuelle lorsqu'on calcule les coûts des nouvelles mesures commerciales. D'une part, les coûts de mise en œuvre réduisent considérablement les avantages attendus de chacune des mesures commerciales : la Banque mondiale estime, par exemple, que la mise en œuvre de trois accords seulement, parmi les nombreux instruments multilatéraux relatifs au commerce des biens, coûte en moyenne aux pays en développement 150 millions de dollars US, soit l'équivalent du budget annuel du développement pour nombre de PMA.⁴⁹ D'autre part, les mesures commerciales empêchent dans une large mesure les Etats de s'acquitter pleinement de leurs autres obligations en matière de droits humains

34. Etant donné la difficulté que comporte, pour des PMA tels que le Niger, la participation sur un pied d'égalité aux négociations commerciales et avec les IFI, il est important de rappeler la responsabilité partagée des différents acteurs afin de s'assurer que les engagements commerciaux n'aient pas d'impact préjudiciable sur les droits humains. La CEDAW est susceptible de jouer un rôle important à cet égard, comme l'a noté en 2006 le Groupe de travail sur le droit au développement de la Commission des droits de l'homme, lorsqu'il a déclaré que « les instances des traités des droits humains ont la responsabilité, dans le cadre de leurs mandats respectifs, d'œuvrer en coopération avec les Etats Parties et leurs partenaires commerciaux afin d'établir une cohérence entre les engagements commerciaux et les obligations des Etats en matière de droits humains en général ».⁵⁰ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes pourrait jouer un rôle important en veillant à ce que les politiques de libéralisation du commerce n'aggravent pas la situation des femmes au Niger, en encourageant cet Etat à se servir de la CEDAW comme d'un « bouclier » lui permettant de renforcer ses positions dans les négociations commerciales et financières afin de défendre ses intérêts dans le domaine du développement et les besoins de ses habitants, en particulier les femmes.

Ce document a été rédigé par Kimberly Lehmkuhl. 3D remercie Robert Archer, Radhika Balakrishnan, Aldo Caliari, Rosaria Iorio, Caroline Lambert, Margot Salomon et Carin Smaller pour leurs commentaires à propos de versions précédentes de ce document. Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que la responsabilité de 3D. Il en va de même pour les erreurs qu'il pourrait comporter.

Notes:

1 Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (ci-dessous « FAO »), *Prevalence of Undernourishment in Total Population* (10 février 2006), <http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/Files/PrevalenceUndernourishment.xls>

2 United States Fund for UNICEF (ci-dessous 'UNICEF'), *News Analysis: Niger Crisis has Deep Roots* (23 août 2005), http://www.unicef.org/infobycountry/niger_28030.html

3 *Recommandation générale No. 13: Egalité de rémunération pour un travail de valeur égale*, (1990); *Recommandation générale No. 16: Femmes travaillant sans rémunération dans des entreprises familiales* (1992); *Recommandation générale No. 24: Article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – les femmes et la santé*, (1999). Le texte complet des Recommandations générales est

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument) En outre, les droits visés aux articles 11, 12, et 14 de la CEDAW existent dans le cadre des droits visés aux articles 6, 7, 11, 12, et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, auquel le Niger est également Partie. En vertu de l'article 23 (b) de la CEDAW, et selon les principes d'indivisibilité, d'interdépendance et de liens réciproques des droits, les droits au travail et à la santé définis par la CEDAW ne doivent pas régresser par rapport à ceux stipulés à l'origine par le Pacte international. Voir Aída González Martínez, *Human Rights of Women*, 5 WASH. U. J.L. & POL'Y 157, 169-170 (2001), <http://law.wustl.edu/journal/5/p157%20Martinez.pdf>

4 CEDAW, Préambule.

5 Network of Peasant Organizations and Producers in West Africa (ci-dessous "ROPPA") *et al.*, *African and European farmers say*

- no to EPAs and no to a WTO agreement in HKG, (1 Dec. 2005), http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=3185; Third World Network-Africa et al., *A Global Call for Action to Stop EPAs*, joint statement (30 Mar. 2006), http://www.twnafrica.org/news_detail.asp?twid=892.
- 6 *Recommandation générale No. 6: Mécanismes nationaux et publicité efficaces*, in RAPPORT DU COMITE CEDAW COMMITTEE, 7^E SESSION, A/43/38 110 (1988). Pour le texte complet des Recommandations générales, voir ci-dessus note 3.
- 7 Organisation mondiale du commerce (ci-dessous « OMC »), *Trade Profiles – Niger* (mars 2006), <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=NE>
- 8 Jeremy Swift, *The Problems in the Sahel*, SCIENCE 211, 473 (30 janvier 1981).
- 9 Programme des Nations Unies pour le développement (ci-dessous « PNUD »), *Human Development Report, Demographic trends* (2005), <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?x=40&y=1&z=1>
- 10 Programme alimentaire mondial des Nations Unies (ci-dessous « PAM »), *Excerpts from the Niger Comprehensive Food Security Vulnerability Assessment 7*, 1 (avril-mai 2005) <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp073376.pdf>
- 11 Bureau des Nations Unies pour la coordination des réseaux régionaux intégrés d'information sur les questions humanitaires (ci-dessous « IRIN »), *Mali: No risk of famine says government, but aid workers disagree* (26 juillet 2005), http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=48308&SelectRegion=West_Africa&SelectCountry=MALI
- 12 United States Agency for International Development Famine Early Warning Systems Network, *Monthly Food Security Update for the Sahel and West Africa* (31 août 2005), <http://www.fews.net/centers/innerSections.aspx?f=r1&m=1001734&pageID=monthliesDoc>
- 13 Division des Nations Unies pour l'avancement des femmes (ci-dessous « DAF »), *Réponses au questionnaire sur la Plate-forme d'action de Beijing – Niger* § II (4) (révisé le 24 mai 2002), <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/responses/Niger.pdf>
- 14 UNICEF, voir ci-dessus note 2. Le chiffre cité de 170 US\$ équivalait à 92 240 FCFA le 1er juillet 2005, à un taux de change de 542 7086 FCFA pour un dollar.
- 15 FAO, *Gender and Food Security Statistics: Female labour force economically active in agriculture as percentage of total female labour force*, <http://www.fao.org/Gender/stats/MAP3.htm>
- 16 International Development Association and International Monetary Fund, *Niger: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative* para. 33 (6 décembre 2000), <http://www.imf.org/external/np/hipc/2000/ner/niger.pdf>.
- 17 UNDAF, voir ci-dessus note 13, § II (2).
- 18 Third World Network Africa, *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security for Small Scale African Farmers from a Gender Perspective* (octobre 2002), <http://www.twnafrica.org/print.asp?twid=267>
- 19 Women Living Under Muslim Laws, *Niger's women and children starve as men hoard food* (18 Aug. 2005), [http://www.wluml.org/english/newsfulltext.shtml?cmdf\[157\]=x-157-312100](http://www.wluml.org/english/newsfulltext.shtml?cmdf[157]=x-157-312100) Si le Niger a exprimé des réserves par rapport aux articles 2 (d) et (f), 5 (a) et 16 (1) (c) de la CEDAW, aux motifs qu'il sont « contraires aux coutumes et aux pratiques existantes qui, de par leur nature, ne peuvent être modifiées que par le passage du temps et l'évolution de la société et ne peuvent, en conséquence, être abolies par un acte d'autorité », le Comité de la CEDAW a estimé que les articles 2 et 16 contiennent des dispositions centrales de la Convention et que des réserves concernant l'article 16 ont un caractère inadmissible. En outre, les motifs avancés par le Niger sont en contradiction avec des observations de responsables de l'aide selon lesquels « cette situation peu ordinaire [où les hommes accaparent la nourriture] semble être particulière au Niger. Des pays voisins qui ont subi des crises causées par la sécheresse et des invasions de sauterelles – Mali, Mauritanie, Burkina Faso – sont également musulmans de façon prédominante et ont des cultures patriarcales. Cependant, dans ces pays, d'après les travailleurs de l'aide, les femmes ne sont pas discriminées, de loin, dans la même mesure ». *Ibid*
- 20 Women's EDGE, *Trade Impact Review* 33 (Apr. 2002), <http://www.womensedge.org/documents/tradeimpactreviewfinal.pdf>
- 21 Population Reference Bureau, *Country Profile – Niger* (2005), http://www.prb.org/TemplateTop.cfm?Section=PRB_Country_Profiles&template=/customsource/countryprofile/countryprofiledisplay.cfm&Country=328
- 22 Mariama Williams, *Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System* 65 (2003), http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/0A004542-1151-47B4-B85D-C65B6FB41085_Tradedoclowres.pdf
- 23 FAO, *State of Food Insecurity in the World* (2005), <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200f/a0200f.pdf>
- 24 *Charte des Nations Unies*, Art. 55, 57-58, 60, 63-64. Voir aussi Center of Concern, *The World Bank and the IMF: Hidden Makers of the Global Trade System?* (12 sept. 2003), <http://www.coc.org/bin/view/fpl/1090/article/3697.html>
- 25 Assemblée générale des Nations Unies (ci-dessous « AG »), *Le droit à la nourriture: Note du Secrétaire Général*, A/60/350 paragr. 15 (12 septembre 2005). Voir aussi ECOSOC, *The Right to Food, Addendum: Mission to Niger*, E/CN.4/2002/58/Add.1 (23 janvier 2002).
- 26 ECOSOC, *Mission to Niger*, ci-dessus note 27, paragraphe 35.
- 27 Jean Ziegler, « Schizophrénie des Nations Unies » LE MONDE DIPLOMATIQUE (novembre 2001).
- 28 ECOSOC, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la nourriture*, ci-dessus note 15, paragraphe 15.
- 29 THE OBSERVER a signalé dans un premier temps que le gouvernement du Niger agissait « suivant les instructions du FMI et de l'UE », ce que Thomas Dawson, responsable des relations extérieures au FMI, a contesté depuis. *Pour comparaison*: Tom McRae, “This is not just another act of God—this is ingrained poverty,” OBSERVER (7 août. 2005), <http://observer.guardian.co.uk/international/story/0,,1544099,00.html>; et Bretton Woods Project, *IMF accused of exacerbating famine in Niger* (12 septembre 2005), <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=351492>
- 30 IRIN, *Niger: Free food needed now as millions teeter on the brink of famine, UN says* (14 juillet 2005), <http://www.irinnews.org/report.asp?ReportID=48128>
- 31 Médecins Sans Frontières, *Niger food crisis: ineffective response by humanitarian aid system, unable to respond to the emergency* (6 juillet 2005), http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectId=EB58714A-E018-0C72-0967FC3CA8241E3E&component=toolkit.article&method=full_html
- 32 AG, *Note du Secrétaire Général*, ci-dessus note 27, paragraphe 12.
- 33 Le texte complet de l' *Accord sur l'agriculture* est à http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/14-ag.pdf
- 34 OMC, *Déclaration ministérielle de Doha*, WT/MIN(01)/DEC/1 paragraphes. 13-14 (20 nov. 2001),

http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm

- 35 OMC, *Programme de travail de Doha: Déclaration ministérielle de Hong Kong*, WT/MIN(05)/DEC paragraphe 7 (22 décembre 2005), http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.pdf
- ³⁶ *Accord de Partenariat de Cotonou*, texte complet à <http://www.acpsec.org/fr/conventions/cotonou/accord1.htm>
- ³⁷ FAO, *WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience* § 2.1 (2003), <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4632E/y4632e04.htm#bm04>
- 38 Radhika Balakrishnan, *Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights* 20, 33-34 (2005), http://www.ushrnetwork.org/pubs/MES-HR_9%207.pdf.
- 39 Abc Burkina, *Some good reasons for delaying the signature of an EPA between the EU and West Africa*, VIEW OF THE SOUTH—VIEW FROM THE SOUTH no. 190 (15 juin 2006), http://www.abcburkina.net/english/eng_vu_vu/abc_190.htm.
- 40 United States Department of State, *Background Note: Niger* (Apr. 2006), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5474.htm>.
- 41 Réseau des ONG de Développement et des Associations de Droits de l'Homme et de la Démocratie (RODDADH) et al., *Déclaration de Niamey* (8 juin 2006), http://www.coordinationsud.org/IMG/doc/Declaration_de_Niamey.doc; Africa Trade Network et al., *Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form* (nov. 2004), <http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/php55ua3C.pdf>.
- 42 Conférence des Ministres du commerce de l'Union Africaine, 4e session ordinaire, *Déclaration de Nairobi sur les Accords de partenariat économique* paragraphe 12 (2) (14 Apr. 2006), <http://www.seatini.org/declarations/NairobiEPAs.html>.
- 43 Paul Hunt, *Ten Years After the Vienna World Conference on Human Rights* 4 (16 Oct. 2003), http://www2.essex.ac.uk/human_rights_centre/rth/docs/FIAN.doc
- 44 *Recommandation générale No. 6: Mécanismes nationaux et publicité efficaces*, in RAPPORT DU COMITE CEDAW, 7^E SESSION, A/43/38 110 (1988). Pour le texte complet des Recommandations générales, voir ci-dessus note 3.
- ⁴⁵ ECOSOC, *Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement lors de sa 6e session, 2005*, E/CN.4/2005/25, Recommandation e) (3 mars 2005).
- 46 ECOSOC, *Rapport du Rapporteur spécial sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, Addendum: Les politiques économiques et sociales et leur impact sur la violence à l'égard des femmes*, E/CN.4/2000/68/Add.5 paragraphes. 2, 73 (24 février 2000).
- 47 Third World Network Africa, *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, ci-dessus note 19.
- 48 ROPPA, *For farming policies in favour of family farms and trade rules that show solidarity* 7 (août. 2003), http://www.roppa.info/old/doc/roppa_en_PA_000803.pdf
- 49 Women's EDGE, *Trade Impact Review*, supra note 2, at x.
- 50 ECOSOC, *Rapport du Groupe de travail sur le droit au développement lors de sa 7e session, 2006*, E/CN.4/2006/26 paragraphe 67 (i), 43 (22 février 2006).