



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2002/58/Add.1  
23 janvier 2002

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS  
FRANÇAIS et ANGLAIS  
SEULEMENT

---

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Cinquante-huitième session

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

Le droit à l'alimentation

Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler,  
conformément à la résolution 2001/10 de la Commission des droits de l'homme

Additif

Mission au Niger

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction .....	1 - 5	3
I. L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LE DROIT À L'ALIMENTATION AU NIGER .....	6 - 15	5
A. Menaces récentes de famine .....	6 - 7	5
B. Aperçu de l'insécurité alimentaire.....	8 - 15	5

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
II. CADRE JURIDIQUE DU DROIT À L'ALIMENTATION AU NIGER.....	16 - 31	8
A. Obligations internationales.....	17 - 20	9
B. Obligations nationales .....	21 - 27	10
C. Autres lois et institutions .....	28 - 31	11
III. CADRE POLITIQUE DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE .....	32 - 43	13
A. Politiques et institutions gouvernementales .....	33 - 41	13
B. Organisations et associations non gouvernementales.....	42 - 43	15
IV. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION.....	44 - 67	16
A. Réalisation progressive .....	44 - 48	16
B. Violations du droit à l'alimentation.....	49 - 54	18
C. Obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation.....	55 - 67	19
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	68	24
Annexe: Réserves et déclarations à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes faites par le Niger .....		26

## Introduction

1. Sur l'invitation bienveillante du Gouvernement de la République du Niger, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a effectué sa première mission au Niger du 27 août au 3 septembre 2001. Il était accompagné par un fonctionnaire du secrétariat qui a fait des travaux de recherche complémentaires à l'appui de la mission du 27 août au 17 septembre 2001. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement nigérien du concours qu'il lui a apporté dans l'exécution de son mandat. Il tient à remercier sincèrement l'Ambassadeur Adamou Seydou et le Ministre des affaires étrangères d'avoir facilité sa mission et salue les démarches courageuses faites par l'Ambassadeur afin de porter la question de la faim au Niger à l'attention du Rapporteur spécial et de l'Organisation des Nations Unies. Il tient en outre à remercier de son aide Adamou Chaifou, Conseiller du Premier Ministre. Il remercie également Sa Majesté le Djermakoye, ou roi des Djermas, de sa grande hospitalité à son égard. Le Djermakoye est un personnage très respecté; il a fait des études de pharmacie en France, a occupé des postes importants dans des organisations internationales et des gouvernements de pays africains et a également une connaissance approfondie du droit traditionnel et coutumier du Niger. Le Rapporteur spécial est en outre reconnaissant au Haut-Commissariat de l'appui fourni à sa mission. Il apprécie particulièrement l'appui de la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Suisse dont le personnel au Niger lui a apporté une aide précieuse pour l'organisation de sa mission. Il tient à exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont bien voulu prendre le temps de le rencontrer et partager avec lui leur connaissance de la situation au Niger et qui ont contribué au succès de sa mission.
2. Le Rapporteur spécial a eu l'honneur d'être reçu par le Premier Ministre du Niger, Hama Amadou, le Ministre du développement rural, le Ministre des ressources en eau, le Ministre de l'environnement et de la lutte contre la désertification, le Ministre du commerce et de l'industrie et le Ministre des ressources animales ainsi que des représentants du Comité national pour les systèmes d'alerte précoce. En outre, il s'est entretenu avec des parlementaires, avec le Président et d'autres membres de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a eu également l'honneur d'être reçu par des chefs de l'opposition, notamment Mahmoudou Issoufou, ancien Premier Ministre, chef du Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) et membre de l'Internationale socialiste, et Massoudou Hassoumé, chef de l'opposition au Parlement. Il a eu en outre des entretiens avec les représentants locaux d'organismes des Nations Unies, notamment de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Programme alimentaire mondial (PAM), d'organisations multilatérales et bilatérales et d'ONG, et avec des membres de la société civile très active du Niger qui lui ont apporté une connaissance très poussée du pays. Son programme de travail a comporté deux visites sur le terrain, l'une à Gaya et Dosso, dans la zone agricole du sud du Niger, l'autre à Maradi et Dakoro, dans la zone agropastorale du centre, qui ont donné à la mission une précieuse occasion de s'entretenir avec des autorités gouvernementales locales, des ONG, des représentants de la société civile et des communautés d'agriculteurs et de pasteurs nigériens. Le Rapporteur spécial est particulièrement reconnaissant aux Bureaux de la Direction du développement et de la coopération à Niamey et Gaya et à ceux de Care International à Niamey, Maradi et Dakoro de leur aide généreuse et efficace pour l'organisation des visites, qui ont donné à la mission la possibilité de se rendre compte des efforts impressionnants faits par les communautés locales, les ONG, les organisations des Nations Unies et les organismes nationaux pour faire face au problème de la faim au Niger.

3. Les objectifs de la mission étaient les suivants: a) enquêter sur la situation relative à la malnutrition et la faim au Niger et porter cette situation à l'attention de la communauté internationale; b) examiner l'insécurité alimentaire au Niger sous l'angle du droit à l'alimentation; c) jouer un rôle de catalyseur dans la promotion concrète du droit à l'alimentation. Bien qu'ambitieux pour une visite aussi brève, ces objectifs étaient importants. Quoique la situation en matière de sécurité alimentaire au Niger soit précaire et que la menace de famine soit fréquente, le Niger n'est pas considéré comme un pays hautement prioritaire par la communauté internationale. Le Rapporteur spécial pense que, étant donné l'ampleur de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire au Niger, qui représentent une menace pour la cohésion et la stabilité sociale et risquent de profiter à l'intégrisme islamique croissant dans la région, le Niger devrait être considéré comme un pays prioritaire par la communauté internationale. Plus de 80 % de la population est touchée par l'insécurité alimentaire et plus de 4,2 millions de personnes souffrent de malnutrition chronique. Un changement est possible à condition que le droit à l'alimentation devienne une priorité fondamentale inscrite dans les politiques économiques, politiques et sociales du Niger et de la communauté internationale.

4. Le Niger abrite quelques-unes des plus remarquables civilisations de l'humanité: les Songhais, les Djermas, les Hausas, les Touaregs et les Peuls – dont la richesse initiale s'est fondée sur l'importance du commerce transsaharien en caravanes. Les habitants du Niger sont des hommes et des femmes d'une grande dignité, courageux et travailleurs. Toutefois, comme d'autres pays du Sahel, le Niger a subi une crise économique et environnementale quasiment ininterrompue pendant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle. Depuis les années 70, la sécheresse et la famine sont devenues plus sévères. Non seulement le climat du Niger est dur et impitoyable, mais la situation internationale ne favorise pas des solutions aux problèmes fondamentaux du Sahel.

5. Le présent rapport s'intéresse tout d'abord à l'insécurité alimentaire au Niger, y compris à des menaces récentes de famine. Il fait ensuite une analyse de la situation sous l'angle du droit à l'alimentation. Pour analyser la situation de ce droit au Niger, il importe d'évaluer tout d'abord l'importance accordée par ce pays aux droits de l'homme, en particulier au droit à l'alimentation. La section suivante est donc consacrée à l'examen du cadre juridique régissant le droit à l'alimentation au Niger, notamment aux obligations de ce pays en vertu de conventions et pactes internationaux et de sa législation nationale. Les politiques gouvernementales sont ensuite examinées au regard des engagements pris par le Niger en vertu d'instruments contraignants aux niveaux international et national. La section suivante examine en détail le cadre de politique générale dans lequel s'inscrit l'action contre l'insécurité alimentaire et pour le droit à l'alimentation au Niger. Le rapport présente ensuite les principales conclusions et préoccupations du Rapporteur spécial concernant la réalisation du droit à l'alimentation. Lorsque les mesures et les politiques gouvernementales n'ont pas permis à l'État de tenir ses obligations aux niveaux international et national, les raisons de cet état de fait sont examinées, ainsi que les obstacles qui empêchent la réalisation du droit à l'alimentation. Enfin, le rapport présente quelques conclusions et recommandations.

## **I. L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LE DROIT À L'ALIMENTATION AU NIGER**

### **A. Menaces récentes de famine**

6. La menace de famine au Niger a hâté la mission du Rapporteur spécial. L'Ambassadeur Seydou, chef de la délégation du Niger à la cinquante-septième session de la Commission des droits de l'homme, a demandé au Rapporteur spécial, au nom du Gouvernement nigérien, de se rendre au Niger. L'an 2000 a été marqué par la pire récolte depuis la grande famine de 1984, qui a conduit à la famine au cours des mois suivants. Les stocks alimentaires (notamment de mil, l'aliment de base) sont tombés à des niveaux critiques dans tout le pays, tant dans les régions qui ont traditionnellement un surplus alimentaire que dans ceux qui ont souvent un déficit. Cette situation a incité à la spéculation les négociants en grain qui constituaient des stocks afin de faire monter les prix. De fortes hausses des prix (doublement ou triplement du prix normal du sac de mil) ont rendu très difficile la situation des agriculteurs et pasteurs pauvres et démunis d'argent pour acheter des aliments. Des organisations non gouvernementales (ONG) ont informé le Rapporteur spécial que de nombreuses personnes avaient émigré vers les villes à la recherche de nourriture, en particulier les habitants des régions de Diffa, Zinder, Maradi-Nord, Tillabéry et Boboye. La presse locale et nationale contenait des articles selon lesquels des personnes affamées en étaient réduites à démolir des termitières afin de s'emparer du mil des insectes.

7. Le Gouvernement a reconnu publiquement un déficit alimentaire de 160 000 tonnes pendant l'exercice 2000/2001 et a lancé à la communauté internationale un appel lui demandant de l'aider à combler ce déficit. En coopération avec les donateurs, le Gouvernement a lancé un important programme basé sur la vente d'aliments de base à des prix modérés («Programme de vente à prix modérés»). Dans le cadre de ce programme, le Gouvernement achetait aux marchands de céréales des aliments qui étaient revendus en petites quantités aux personnes les plus pauvres et vulnérables à des prix modérés et subventionnés. Au moment de la visite du Rapporteur spécial, l'action du Gouvernement semblait avoir empêché la famine même si sa lenteur à venir avait suscité quelques critiques. À la date de la mission, il semblait que la prochaine récolte serait suffisante pour écarter tout risque de famine au cours de la saison suivante. Les pluies avaient déjà commencé et le mil commençait à pousser dans les vastes champs du sud du Niger.

### **B. Aperçu de l'insécurité alimentaire**

8. Le Niger souffre néanmoins d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique. L'insécurité alimentaire, la faim et la malnutrition sont étroitement liées à la pauvreté qui accentue la vulnérabilité aux crises alimentaires. Le Niger est un pays vaste et enclavé de 1,2 million de km<sup>2</sup>. Une grande partie de son territoire est occupée par le désert ou des zones semi-arides, 3 % seulement des terres étant cultivables. Le Niger est le deuxième pays le plus pauvre du monde selon l'indice de développement humain du PNUD dans lequel il dépasse à peine la Sierra Leone, et il ne fait que s'appauvrir. Sur une population totale d'environ 11 millions d'habitants, 4,2 millions de personnes souffrent de malnutrition chronique, 80 % d'insécurité alimentaire et 61 % vivent dans la misère<sup>1</sup>. Près de 50 % des enfants nigériens souffrent d'insuffisance pondérale<sup>2</sup> et près d'un enfant sur trois souffre de malnutrition chronique. Le taux de mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans est de 28 %, soit le troisième

taux le plus élevé du monde. Ce chiffre terrible signifie qu'un enfant sur quatre meurt avant l'âge de 5 ans.

9. Les carences en micronutriments, spécialement en vitamine A, en fer et en iode, ont des conséquences sérieuses sur la croissance et le potentiel des enfants, des femmes et des hommes. D'après une étude statistique gouvernementale de la situation nutritionnelle de la population, la malnutrition a augmenté entre 1992 et 1998, en particulier dans le département de Maradi<sup>3</sup>. La prévalence moyenne de l'hypovitaminose A est de 2,6 % parmi les enfants [chiffre beaucoup plus élevé que le seuil de 1 % recommandé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)] et la prévalence de la cécité est de 2,2 %<sup>4</sup>. Les zones rurales sont particulièrement touchées par la malnutrition grave qui y est deux fois plus élevée que dans les zones urbaines<sup>5</sup>. La santé et l'éducation restent des domaines problématiques – 85 % des habitants sont analphabètes, chiffre qui occulte la disparité considérable entre les sexes sachant que 92 % des femmes sont analphabètes contre 77 % des hommes. Il existe également des disparités sexospécifiques en matière d'accès et de droits des femmes à la nourriture et à l'eau. Concernant l'accès à l'eau, le Ministère des ressources en eau a informé le Rapporteur spécial que 52 % des habitants des zones urbaines et 90 % de ceux des zones rurales n'avaient pas accès à une eau traitée.

10. La grande majorité des habitants du Niger sont tributaires de la terre pour assurer leur survie. Quatre Nigériens sur cinq vivent dans les zones rurales, les deux tiers dans la pauvreté absolue. La plupart des habitants vivent péniblement comme agriculteurs ou pasteurs (ou en combinant ces deux états) en produisant le minimum vital, existence entrecoupée de longues périodes de migration vers les pays voisins à la recherche d'un emploi rémunéré. La sécurité alimentaire est étroitement liée à l'agriculture qui fournit aux habitants l'essentiel de leur nourriture, de leurs revenus et de leurs emplois. La vie et la sécurité alimentaire sont tributaires des pluies qui sont irrégulières et imprévisibles et qui varient fortement d'une saison et d'une année à l'autre. Si elles n'arrivent pas ou si elles causent des inondations soudaines qui ravagent la nature, le Niger est alors menacé par la famine, la récolte de mil est perdue et les animaux meurent à cause du dessèchement des pâturages. Deux grandes sécheresses se sont produites au cours des 30 dernières années, en 1973 et 1984.

11. La plupart des habitants sont donc touchés par l'insécurité alimentaire, en particulier dans les zones rurales. Ils connaissent la faim saisonnière pendant la «période de soudure», entre juin et septembre précédant la récolte lorsque celle de l'année précédente est épuisée et que les prix des céréales sont au plus haut. La plupart des habitants n'ont pas une alimentation journalière adéquate en quantité et en qualité, ce qui cause l'arrêt du développement physique et mental, l'émaciation et une faible capacité de résistance aux maladies, en particulier chez les enfants. Enfin, la plupart des habitants du Niger sont à la merci de l'insécurité alimentaire qui peut conduire à une famine généralisée à la suite d'une catastrophe naturelle telle que la sécheresse, comme il s'en produit fréquemment. La plupart souffrent également de l'insécurité nutritionnelle, à cause des carences nutritionnelles, et d'une alimentation pauvre en fruits, en végétaux et en protéines, en particulier celle des plus pauvres. C'est la combinaison de ces différentes formes d'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui cause la malnutrition chronique et l'insécurité alimentaire dans l'ensemble du Niger.

12. Les méthodes traditionnelles de lutte contre les effets de la famine consistaient, pour les agriculteurs, à pratiquer la jachère, et pour les pasteurs, le nomadisme. Toutefois, il est devenu de plus en plus difficile de respecter de telles pratiques en raison de la désertification, de la

diminution des rendements, de l'accroissement de la population et de politiques précédentes de sédentarisation et des restrictions imposées à la mobilité des pasteurs. Traditionnellement, l'accroissement de la production agricole s'est appuyé sur des méthodes extensives plutôt qu'intensives qui consistaient notamment à augmenter les superficies cultivées au lieu d'utiliser des engrais et des intrants à haut rendement, politique liée en grande partie à la pauvreté et aux risques climatiques. Toutefois, étant donné l'accroissement de la population, il devient encore plus difficile d'augmenter les superficies cultivées, et la pénurie de terres et les conflits fonciers ont favorisé les violences entre les agriculteurs et entre ces derniers et les pasteurs. Par suite de l'extension de l'agriculture à des terres peu fertiles, phénomène combiné aux effets de la dégradation des terres et l'appauvrissement des sols, les rendements agricoles ont baissé. Les récoltes de céréales ayant diminué, les familles paysannes ont été privées de leur mécanisme historique de survie qui consistait à stocker des grains pendant les années de bonne récolte afin de tenir pendant les mauvaises. Aujourd'hui, pendant les années où les pluies sont rares, elles sont forcées d'acheter des céréales sur un marché où les prix augmentent quand l'offre diminue, à cause en partie, de la spéculation. Disposant de peu de cultures commerciales, de nombreux agriculteurs se voient forcés de vendre leurs produits vivriers pour avoir de l'argent afin d'acheter des produits essentiels, ce qui leur laisse moins de nourriture pour leur famille.

13. Le niveau de vulnérabilité diffère d'une région à une autre et selon les modes de production. Le mode de production agricole est dicté par l'importance de la pluviosité. La majorité de la population vit dans la vallée du Niger dans le sud-ouest et au long de la frontière Niger-Nigéria où les pluies sont généralement juste suffisantes pour permettre la pratique de l'agriculture. Plus au nord, le climat devient plus sec puis aride dans le désert du Sahara. Cette zone n'est pas cultivable et ne convient guère, en grande partie, qu'à la pratique du pastoralisme (élevage). L'agriculture souffre principalement du manque d'eau mais aussi de l'appauvrissement progressif des sols et de la désertification, des inondations soudaines, des parasites, des plantes adventices (notamment les jacinthes des eaux du Niger qui étouffent les plants de riz), du prix élevé des entrants importés, du manque de routes et de marchés, de l'accroissement de la population et de la grande pauvreté. Les agriculteurs et les pasteurs luttent pour se procurer un minimum vital. L'émigration saisonnière ou permanente vers les pays voisins, en particulier la Côte d'Ivoire, le Bénin et le Nigéria, est causée directement par l'insécurité alimentaire au Niger. Seule une partie infime de la population du Niger a accès à des emplois rémunérés dans le pays en raison du faible niveau de développement, de l'absence d'industries, de la petitesse du marché national et du manque de ressources pouvant être investies dans l'économie.

14. Les groupes les plus vulnérables sont les agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance sur des terres inadaptées et de mauvaise qualité et ne possédant pas de bétail, les éleveurs possédant moins de trois animaux, les pasteurs nomades qui ont perdu leur troupeau et gardent des petits animaux appartenant à d'autres propriétaires, des agropasteurs en cours de sédentarisation qui possèdent des terres peu étendues et un peu d'animaux ainsi que les ménages dirigés par des femmes. Les autres groupes particulièrement vulnérables sont les personnes handicapées qui s'entassent dans les rues de Niamey. Le Rapporteur spécial a jugé particulièrement préoccupantes les informations concernant les femmes extrêmement vulnérables qui, ayant été répudiées par leur mari, végètent à l'écart dans des hospices à cause d'une maladie dénommée fistule obstétricale (souvent causée par un mariage précoce ou un accouchement à une personne immature qui, combinée à la malnutrition, peut conduire à de sérieuses complications, notamment à la perte de la maîtrise de fonctions corporelles).

Le Rapporteur spécial n'a pas eu le temps de s'occuper des discriminations à l'égard de groupes particuliers, ethniques, religieux ou autres, au Niger, mais comme elles pourraient être également une cause de vulnérabilité, il les examinera à l'avenir.

15. Depuis la fin d'une brève flambée des cours de l'uranium dans les années 70, l'économie du Niger repose largement sur l'agriculture pluviale de subsistance (15 % seulement de la production agricole est commercialisée). Ses désavantages naturels conjugués à l'absence d'une infrastructure de transport adéquate et d'une desserte ferroviaire vers les ports maritimes situés à plus de 1 000 km de distance font augmenter le prix des importations et des exportations. Comme d'autres pays du Sahel, le Niger connaît une crise économique et environnementale qui n'a connu que de brèves interruptions depuis ces 30 dernières années. L'effondrement des cours de l'uranium dans les années 80 a créé une dette considérable et, depuis les années 70, les sécheresses et les famines récurrentes sont devenues encore plus dures. De fréquentes sécheresses ont augmenté la fragilité de l'économie et des paysages. Quoique la découverte de quelques gisements d'or et de pétrole dans les années 90 ait ranimé les espérances économiques, l'exploitation de ces ressources ne s'est pas avérée suffisamment viable pour apporter des ressources financières suffisantes au Gouvernement. Des troubles sociaux, notamment les rébellions touareg et toubou, et l'instabilité politique qui règne, depuis 1989, marquée notamment par deux coups d'État qui, en 1996 et 1999, ont interrompu la transition démocratique de rupture avec le régime militaire, ont aggravé ces problèmes économiques. La démocratie est aujourd'hui plus forte mais la cohabitation entre les diverses forces politiques reste fragile et la présence de l'armée persiste en arrière-plan. La pauvreté extrême et la situation alimentaire précaire constituent un facteur d'instabilité sociale et de renforcement de l'intégrisme islamique croissant. Toutefois, la transition vers la démocratie et la naissance d'une société civile au début des années 90 constituent des faits nouveaux extrêmement importants pour les droits de l'homme. Le Rapporteur spécial a été particulièrement impressionné par la liberté et la vitalité du débat public.

## **II. CADRE JURIDIQUE DU DROIT À L'ALIMENTATION AU NIGER**

16. Pour faire une analyse du droit à l'alimentation au Niger, il convient d'examiner l'attachement de l'importance accordée par ce pays aux droits de l'homme, en particulier au droit à l'alimentation. En conséquence, il faudrait premièrement examiner la ratification par le Niger des conventions internationales qui contiennent des engagements concernant spécifiquement le droit à l'alimentation, notamment toutes ses réserves éventuelles à ces instruments. Il faudrait deuxièmement examiner les obligations nationales que le Gouvernement se reconnaît en ce qui concerne le droit à l'alimentation. Troisièmement, il importe d'examiner les lois et les institutions internes qui influent sur la réalisation et la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Les politiques et les mesures gouvernementales doivent être évaluées au regard des engagements du Niger d'appliquer des normes juridiquement contraignantes aux niveaux international et national. Si l'action et les politiques du Gouvernement ne lui permettaient pas de s'acquitter de ses obligations internationales, il conviendrait alors d'examiner les raisons de cette situation ainsi que les obstacles qui l'empêchent d'assurer l'exercice du droit à l'alimentation. Ces obstacles, qui sont à la fois endogènes et exogènes, sont analysés dans la dernière section.



## A. Obligations internationales

17. L'État nigérien a montré son attachement aux droits de l'homme et aux principes internationaux en ratifiant les instruments relatifs aux droits de l'homme qui protègent le droit à l'alimentation. En mars 1986, le Niger est devenu partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui est l'instrument relatif aux droits de l'homme le plus important concernant le droit à l'alimentation car l'article 11 dudit instrument consacre le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim. Le Gouvernement s'est donc engagé à respecter le droit à l'alimentation, à le protéger et à lui donner effet. Ces obligations ont été entièrement définies dans le rapport du Rapporteur spécial à l'Assemblée générale (A/56/210). L'obligation de respecter le droit à l'alimentation est une obligation négative car elle exige que l'État s'abstienne de prendre des mesures qui menaceraient l'accès de personnes à l'alimentation tel qu'il existe déjà, par exemple en confisquant leurs terres. L'obligation de protéger le droit à l'alimentation signifie que le Gouvernement doit protéger la population contre ceux qui tentent de violer ce droit. Enfin, l'obligation de donner effet à ce droit signifie que le Gouvernement doit prendre des mesures concrètes pour identifier activement les groupes vulnérables et mettre en œuvre des politiques propres à leur permettre de se nourrir. Le Gouvernement doit créer un cadre favorable. En définitive, il doit aider les personnes dont la sécurité alimentaire est menacée pour des raisons indépendantes de leur volonté. Il manquerait à cette obligation s'il laissait souffrir de la faim des personnes complètement démunies et n'ayant aucun moyen de se nourrir. En outre, le droit à l'alimentation proscriit toute discrimination dans l'accès à l'alimentation fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, etc.

18. Le Gouvernement s'est aussi engagé, en septembre 1990, à appliquer la Convention relative aux droits de l'enfant. En vertu de cette convention, il doit entre autres choses:

- a) Prendre les mesures appropriées pour lutter contre la maladie et la malnutrition, grâce notamment à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable [art. 24, par. 2 c)];
- b) Faire en sorte que les parents et les enfants reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement [art. 24, par. 2) e)];
- c) Reconnaître le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique [art. 27, par. 1)] en fournissant une assistance matérielle en ce qui concerne l'alimentation [art. 27, par. 3)].

19. Le Niger a en outre adhéré à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes qui interdit toute discrimination à l'encontre des femmes dans la jouissance des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial juge néanmoins très préoccupant que le Niger ait adhéré à cette Convention en émettant de nombreuses réserves importantes à l'égard de plusieurs articles protégeant les droits des femmes, notamment les articles 2 d) et f), 5 a), 15 4), 16 1) c), e) et g), et 29. La liste de ces réserves figure dans l'annexe du présent rapport. Elles signifient que la discrimination à l'égard des femmes au Niger peut perdurer sous prétexte du respect dû aux coutumes et au droit islamique. Tout en reconnaissant que les changements culturels doivent venir de l'intérieur d'un pays au lieu de lui être imposé de l'extérieur, le Rapporteur spécial invite instamment le Gouvernement à promouvoir le respect

des droits des femmes pour veiller à ce que leur situation évolue comme elle l'a fait dans d'autres régions du monde soumises à différents systèmes culturels et religieux.

20. Le Niger n'a pas soumis régulièrement des rapports sur la mise en œuvre et la réalisation des droits énoncés dans les conventions susmentionnées. En devenant partie à ces instruments internationaux, le Gouvernement nigérien a accepté de soumettre aux organes conventionnels compétents des rapports périodiques sur la réalisation des droits énoncés dans ces instruments, ce dans le cadre du processus de suivi. En particulier, il n'a soumis aucun rapport sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Tout en comprenant les difficultés que cela peut représenter pour le Gouvernement qui dispose de ressources extrêmement limitées, le Rapporteur spécial l'encourage à s'acquitter de ses obligations internationales. Il a jugé encourageant d'apprendre que le Gouvernement étudiait cette possibilité.

## **B. Obligations nationales**

21. En vertu de la nouvelle Constitution de la cinquième République (1999), le Niger s'est engagé à protéger la sécurité et l'intégrité de la personne et, partant, un ensemble de droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'alimentation n'est pas mentionné explicitement dans la Constitution. Toutefois, plusieurs organismes et ONG ont appelé l'attention du Rapporteur spécial sur plusieurs articles qui peuvent être considérés comme applicables au droit à l'alimentation car ils protègent l'intégrité de la personne, laquelle exige l'accès à la nourriture et à l'eau. À titre d'exemple, l'article 11 du Titre II stipule que «chacun a droit à la vie, à la santé, à la liberté, à la sécurité, à l'intégrité physique et mentale, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi».

22. L'article 21 protège le droit à la propriété et interdit à l'État de réquisitionner des biens sans indemnisation suffisante. En outre, l'article 18 stipule que l'État a des responsabilités spéciales quant à la protection des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants, les jeunes, les vieux et les personnes handicapées.

23. Il n'existe ni des lois nationales protégeant spécifiquement la sécurité alimentaire ni un cadre législatif national faisant du droit à l'alimentation un objectif prioritaire. Conformément aux recommandations formulées par le Rapporteur spécial dans son rapport précédent à l'Assemblée générale (A/56/210), il importe d'adopter un cadre législatif qui constituerait une référence fondamentale proclamant le droit à l'alimentation comme une priorité nationale et un point de départ pour entreprendre l'harmonisation et la révision de diverses lois et politiques sectorielles en vue de les mettre en conformité avec les obligations relatives au droit à l'alimentation. Toutefois, de nombreuses politiques ont été mises en place par le Gouvernement pour assurer la sécurité alimentaire; elles sont présentées dans la section suivante.

24. Il existe en outre des textes législatifs énonçant des normes juridiques relatives à l'alimentation et à la qualité de l'eau, qui concernent le droit à l'alimentation. Par exemple, l'ordonnance n° 93-013 du 2 mars 1993 établit le Code de l'hygiène publique régissant la production et la distribution des aliments et de l'eau. La mission s'est entretenue avec une ONG, l'Association de défense des droits des consommateurs (ADDC) qui milite pour le renforcement des droits des consommateurs. Ce travail de protection des consommateurs est important compte tenu du faible niveau d'application concrète de ce type de législation. L'action d'ONG comme

l'ADDC est très importante pour le contrôle de la mise en œuvre et de l'adéquation des lois en vigueur.

25. En ce qui concerne l'accès à l'eau, il existe un cadre juridique étendu. L'ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993 définit un cadre pour la gestion des ressources en eau. L'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 a permis d'adopter des principes d'orientation du Code rural autorisant la création pour chaque arrondissement d'une commission foncière chargée des questions foncières et relatives à l'eau. Ces principes définissent des règles concernant l'égalité d'accès de la population rurale aux ressources nationales et la gestion des conflits dont elles font l'objet. Le Code rural est un document important qui a pour but d'harmoniser et de réunir dans un seul document l'ensemble des lois et règlements régissant l'accès aux ressources naturelles dans le cadre d'un effort visant à réduire les conflits entre pasteurs et agriculteurs.

26. Il convient de noter que le Niger est soumis à plusieurs systèmes juridiques coexistants et complexes qui ont des incidences sur la mise en œuvre des droits de l'homme, notamment sur le droit à l'alimentation. Le droit nigérien est composé de trois systèmes juridiques différents: le droit moderne (le Code civil inspiré du Code Napoléon) qui est un droit écrit, le droit traditionnel coutumier qui est fondé sur la tradition orale, et le droit islamique qui repose sur la tradition orale et l'interprétation des textes coraniques. Le droit coutumier est fondé sur les traditions et la culture préislamiques du Niger et varie selon les régions et les ethnies. Le droit islamique oppose sur les prescriptions qui régissent la vie quotidienne et énoncent des obligations religieuses telles que la prière. Dans la pratique, le droit coutumier et le droit islamique sont devenus les éléments indiscernables d'un mélange syncrétique. Ce système pluraliste révèle la richesse du patrimoine juridique du pays mais rend difficile la réalisation des droits de l'homme, notamment du droit à l'alimentation, en particulier par les femmes.

27. Peu de gens, en particulier dans les zones rurales, ont accès à un appareil judiciaire fondé sur le droit moderne et disposant de magistrats et de juges. La plupart des différends locaux (tels que les conflits en matière foncière et de divorce) sont examinés par les tribunaux traditionnels qui appliquent un droit mixte combinant le droit islamique et le droit traditionnel plutôt que le droit moderne, qui, toutefois, doit en principe être conforme aux lois de l'État. Quoique seuls les magistrats et les juges siégeant dans les tribunaux soient officiellement habilités à rendre des décisions judiciaires et que les chefs traditionnels ne disposent que de pouvoirs de conciliation, dans la pratique, les pouvoirs des chefs traditionnels sont souvent considérés comme des pouvoirs judiciaires. Les autorités traditionnelles jouent un rôle important et généralement positif. Le Rapporteur spécial a été reçu par le Djermakoye, le roi des Djermas, qui jouit d'une influence immense et qui «siège» tous les jours afin de trancher les conflits entre ses administrés.

### **C. Autres lois et institutions**

28. Une mesure extrêmement importante concernant la réalisation des droits de l'homme a constitué, le 19 novembre 1999, à créer la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales chargée d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme. Le mandat étendu de la Commission, tel qu'il est défini à l'article 33 de la Constitution, est d'assurer la réalisation des droits et libertés protégés par la Constitution. La loi n° 98-55 du 29 décembre 1998 énonce les principes concernant le fonctionnement de la Commission, qui sont conformes aux normes internationales adoptées pour les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (Principes de Paris).

29. Le Rapporteur spécial s'est entretenu avec le Président et d'autres membres de la Commission et a jugé encourageante l'étendue du mandat confié à la Commission. Les droits économiques, sociaux et culturels ont le même rang de priorité que les droits civils et politiques. Toute personne dont les droits ont été violés peut demander réparation à la Commission, ce qui signifie que les droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à l'alimentation, sont théoriquement invocables en justice. D'importantes enquêtes sur des violations des droits de l'homme ont été ouvertes à la suite d'appels lancés par des organisations de défense des droits de l'homme. L'une de ces enquêtes a porté sur le droit à l'alimentation dans l'affaire des 425 enfants de Tibiri qui souffraient de handicaps causés par la consommation d'eau courante contaminée (voir les précisions fournies ci-dessous). La Commission a en outre créé une sous-commission chargée de questions relevant des droits économiques, sociaux et culturels, dont les membres ont exprimé le souhait de s'occuper du droit à l'alimentation. Le Président de la Commission a affirmé qu'une partie des travaux de la Commission consisterait à intégrer les droits économiques, sociaux et culturels dans les activités de ministères qui s'occupent du développement. La Commission a eu du mal à obtenir des ressources financières suffisantes et à établir son indépendance à l'égard des autorités gouvernementales, deux conditions indispensables à son efficacité.

30. Le processus de démocratisation qui a commencé à la fin des années 90 a favorisé la création d'organisations nationales non gouvernementales, notamment d'organisations de défense des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial s'est entretenu avec l'une des principales ONG de défense des droits de l'homme du Niger, l'Association nigérienne pour la défense des droits de l'homme (ANDDH), créée en 1991, qui inclut dans ses activités la promotion des droits de l'homme, notamment des droits économiques, sociaux et culturels, de la légalité et de la sensibilisation aux droits en créant des cliniques juridiques et en formant le personnel parajuridique de ces dernières. Les cliniques fournissent des conseils juridiques et diffusent des informations sur les droits de l'homme et la légalité, activités extrêmement importantes pour faire comprendre plus largement les droits de l'homme, en particulier à une population fortement analphabète. Elles sont particulièrement importantes en raison du pluralisme juridique existant au Niger et des sources concurrentes de droit et d'obligations du pays.

31. Le Rapporteur spécial a été invité à voir des projets importants ayant pour but de diffuser des informations sur les droits de l'homme à la radio et à la télévision. L'un de ces projets «Radio Gaya», est une station de radio très informative et courageuse touchant dans tout le sud du Niger et le nord du Nigéria quelque 40 000 personnes. C'est l'un des médias dynamiques et indépendants qui diffusent des informations sur les droits de l'homme, annoncent les crises alimentaires et donnent des informations importantes sur les mesures adoptées par le Gouvernement en pareil cas et sur les dates prévues pour l'arrivée de l'aide alimentaire. Ces informations peuvent contribuer largement à ce que l'action des autorités nationales et locales soit contrôlée par la population. Une femme a affirmé que, souffrant de la faim après la période de soudure, elle avait participé à un projet travail contre nourriture consistant à construire un minibarrage mais qu'elle n'avait pas reçu le mil promis en échange et qu'elle n'avait été payée en espèces qu'après une longue attente.

### **III. CADRE POLITIQUE DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

32. Il est également nécessaire d'examiner les politiques que le Gouvernement met en œuvre pour combattre l'insécurité alimentaire pour s'assurer qu'il s'acquitte à cet égard de ses obligations juridiques internationales et nationales mentionnées ci-dessus. L'obligation de rendre des comptes est un élément fondamental d'une action fondée sur les droits de l'homme. Il faut donc poser des questions tendant à identifier les politiques et les institutions existantes et les processus qui permettent de demander des comptes au Gouvernement. Le rôle du Rapporteur spécial consiste également à signaler les expériences positives qui ont lieu dans des pays comme le Niger, afin d'en tirer des leçons et de retenir des exemples de bonnes pratiques susceptibles d'aider d'autres gouvernements à s'acquitter de leurs obligations relatives au droit à l'alimentation.

#### **A. Politiques et institutions gouvernementales**

33. Un certain nombre de politiques et d'institutions gouvernementales ont été mises en place afin de lutter contre les crises et l'insécurité alimentaires, mais elles ne s'inscrivent pas forcément dans une approche fondée explicitement sur les droits de l'homme.

34. La principale mesure que prend le Gouvernement pour gérer les crises alimentaires consiste à maintenir un stock national permanent de sécurité alimentaire (40 000 tonnes), un fonds national de sécurité alimentaire (réserve financière permettant d'acheter 40 000 tonnes supplémentaires d'aliments) et un fonds commun de donateurs (qui permet de financer des petits projets de sécurité alimentaire tels que la construction de banques céréalières ou de petits barrages).

35. Une cellule de crise alimentaire (CCA) relevant du Cabinet du Premier Ministre, est chargée de suivre la mise en œuvre et l'exécution des activités entreprises pendant les crises alimentaires. Le système d'alerte précoce comprend le Comité national du système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes qui est chargé de recueillir des informations statistiques sur la situation alimentaire et nutritionnelle de la population et d'émettre des annonces précoces en cas de risque de crise alimentaire. Ces deux institutions relèvent du Cabinet du Premier Ministre. En outre, une Commission mixte de concertation État/Donateurs (CMC) a été créée afin de suivre la situation en matière de sécurité alimentaire nationale et de coordonner les interventions du Gouvernement et des donateurs contre les crises. L'Office national des produits vivriers du Niger (ONPVN) est également une institution qui joue un rôle important dans la gestion des crises alimentaires: elle est chargée de maintenir les stocks alimentaires et de distribuer l'aide alimentaire. Ses camions sont utilisés pour distribuer les aliments et des semences pendant les situations d'urgence. Toutefois, comme son service de transport doit être privatisé, on craint que la distribution des aliments ne devienne encore plus difficile à l'avenir, en particulier dans les zones éloignées car les camions du secteur privé ne s'aventureront pas dans des zones difficiles et coûteuses à atteindre.

36. Lors de la crise alimentaire qui a suivi la mauvaise récolte de 2000, le Gouvernement, en coopération avec la Commission mixte de concertation État/Donateurs, a décidé de lancer un programme de vente de denrées alimentaires de base à des prix modérés. Le Rapporteur spécial pense que ce programme représente une initiative extrêmement importante qui semble

avoir évité au Niger une famine en 2001 même si des critiques ont été émises par diverses sources (voir ci-dessous). Dans le cadre de ce programme, le Gouvernement a acheté des céréales aux marchands et les a acheminées aux villages du Niger pour y être vendues en petites quantités aux personnes les plus pauvres et vulnérables à un prix modéré et subventionné. La vente en petites quantités avait pour but de s'assurer que les aliments les moins chers parvenaient aux groupes les plus pauvres et non aux plus aisés afin d'éviter une distribution inéquitable. Les aliments ont été distribués à l'aide des moyens logistiques – stocks et camions – de l'ONPVN. Les banques céréalières villageoises ont servi de points de distribution et les ventes ont été organisées par les membres des communautés. Le Rapporteur spécial a visité des points de distribution à l'occasion de ses visites sur le terrain. Il pense que le «programme prix modérés» pourrait être un modèle utile à d'autres pays qui se trouveraient dans une situation similaire.

37. Un autre élément important de la réaction du Gouvernement face à la crise alimentaire a été de prendre l'initiative de promouvoir l'agriculture de contre-saison par la réalisation de cultures irriguées dans le cadre d'un programme spécial parrainé par le Président et de projets de développement financés par la communauté des donateurs. La promotion de l'agriculture de contre-saison et la mise en valeur des ressources en eau est essentielle dans un pays aride.

38. Les solutions retenues pour combattre l'insécurité alimentaire en général sont vastes et couvrent l'ensemble des politiques de développement. Le Rapporteur spécial a été informé que la sécurité alimentaire avait un rang prioritaire dans les politiques gouvernementales de développement rural, de croissance économique et de lutte contre la pauvreté. Récemment, le Gouvernement a institué une politique spécifique relative à la sécurité alimentaire. La Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire 2000, promulguée par le décret n° 2000-281/PRN/PM du 4 août 2000, est le premier document national concernant spécifiquement la sécurité alimentaire<sup>6</sup>. L'un des principes fondamentaux énoncés dans ce document d'orientation affirme que la sécurité alimentaire de la population nigérienne constitue un service public, ce qui signifie que la sécurité alimentaire est considérée comme un objectif national fondamental. Le même document contient la constatation suivante: «En effet, l'expérience du Niger, celle des autres pays sahéliens et de nombreux pays du monde démontre que les forces du marché ne peuvent pas à elles seules assurer la sécurité alimentaire de l'ensemble de la population à tout moment et en tout lieu»<sup>7</sup>. Cela signifie que le maintien de la sécurité alimentaire est considéré comme une mission publique face à l'incapacité démontrée du marché d'assurer l'approvisionnement en aliments, en particulier pendant les périodes de crise, et que l'État a un rôle clairement défini à jouer en vue d'empêcher les famines. Le Rapporteur spécial pense qu'il s'agit là d'un important principe qui doit être inspecté. Le Plan national d'action pour la nutrition (1997) constitue également un document d'orientation fondamental.

39. Le Gouvernement a créé le Comité national de sécurité alimentaire (CNSA) qui coordonne les programmes et stratégies multisectoriels touchant la sécurité alimentaire entrepris dans le pays et élabore le Programme national de sécurité alimentaire globale. Il donnera suite aux engagements pris lors du Sommet mondial de l'alimentation. Le Rapporteur spécial demande instamment au Comité de prendre en considération le droit à l'alimentation dans le suivi du Sommet mondial de l'alimentation. Des politiques ont été élaborées en collaboration étroite avec les partenaires tels que la FAO et le Programme spécial de sécurité alimentaire du Niger qui est administré par le Ministère du développement rural. Il a été créé un groupe thématique sur la sécurité alimentaire composé de représentants d'organismes des Nations Unies et d'autres

participants. Ce dispositif a pour but d'assurer la cohérence et la coopération entre les différents organismes et d'aider le Gouvernement à élaborer le Programme national de sécurité alimentaire globale. Le Rapporteur spécial recommande au Comité d'examiner les efforts du Niger relatifs au droit à l'alimentation.

40. Pour faire face aux sécheresses fréquentes et climats arides, les initiatives gouvernementales relatives à l'eau comprennent la politique et les stratégies pour l'eau et l'assainissement et les Plans d'action à court, moyen et long terme adoptés en mai 2001 par le Ministère des ressources en eau. Ces politiques définissent les principes directeurs régissant toutes les utilisations des ressources en eau et désignent les institutions responsables. Même s'il est un pays en grande partie aride, le Niger a de grandes possibilités de mise en valeur des ressources en eau, mais ces dernières ont été peu exploitées à ce jour. Les eaux de surface comprennent le Niger (30 millions de m<sup>3</sup> par an sur lesquels 1 % seulement sont exploités), 1 000 lacs temporaires alimentés par le ruissellement des eaux pluviales et les aquifères souterrains (2 millions de m<sup>3</sup> d'eau renouvelables sur lesquels 20 % sont exploités et 2 milliards de m<sup>3</sup> non renouvelables dont une partie est exploitée par des mines dans le nord du pays). La principale difficulté entravant l'utilisation des ressources en eau est le financement des investissements<sup>8</sup>. Un programme complet de lutte contre la désertification et la sécheresse a été mis en place<sup>9</sup>.

41. Le Gouvernement s'est également engagé à promouvoir la construction de petits barrages villageois ainsi que la culture de jardins de produits de contre-saison grâce à la récupération du ruissellement des eaux pluviales. Cette politique est importante pour créer des sources de revenus supplémentaires et encourager la diversification des régimes alimentaires même si les légumes de contre-saison sont généralement vendus dans le commerce par méconnaissance des principes nutritionnels. Certaines mesures visent à encourager la création de banques céréalières dans les villages, à réduire la dépendance à l'égard du marché pendant les périodes de prix très élevés. Les banques céréalières permettent aux communautés d'assurer leur propre sécurité alimentaire en constituant des stocks. Un système de garantie offre aux communautés la possibilité de vendre leur récolte pour de l'argent à une banque céréalière et, ensuite, de les racheter au même prix, c'est-à-dire à un prix très inférieur à celui du marché. Le Rapporteur spécial encourage toutes ces activités qu'il juge très utiles.

## **B. Organisations et associations non gouvernementales**

42. Comme on l'a vu plus haut, le processus de démocratisation qui a commencé au début des années 90 a favorisé l'émergence d'organisations et associations non gouvernementales, très dynamiques, compétentes et fortement motivées, notamment de nombreuses organisations qui s'intéressent à la sécurité alimentaire sous des angles différents. Le Rapporteur spécial s'est entretenu avec la plupart d'entre elles et avec les associations d'agriculteurs, la Plate-forme paysanne, et de pasteurs, l'Association pour la redynamisation de l'élevage (AREN). Les activités de ces organisations comprennent la promotion et le financement des banques céréalières, la promotion de stratégies de commercialisation, l'octroi de prêts, le financement des ressources en eau, l'information nutritionnelle, le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs, le soutien aux communautés locales réclamant des droits tels que le droit à la terre par l'adoption de textes législatifs et réglementaires (par exemple le Code rural). Le Rapporteur spécial pense que l'émergence d'organisations non gouvernementales au Niger est un facteur positif important et il a été impressionné par leur dynamisme et leur détermination. Toutefois,

il est évident qu'elles auront besoin de l'appui des donateurs et de moyens renforcés pour entreprendre leurs activités efficacement.

43. Certaines des organisations non gouvernementales susmentionnées ont une approche fondée sur le respect de droits précis, comme l'ADDC, ONG nationale de défense des droits des consommateurs et CARE International, ONG internationale qui adopte une approche fondée sur les droits dans toutes ses activités. La plupart des autres organisations, y compris l'État et les organismes des Nations Unies, ont tendance à envisager la sécurité alimentaire selon trois critères essentiels: la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation des aliments, en ce qui concerne en particulier les groupes les plus vulnérables. Ces éléments de la sécurité alimentaire sont tous inclus dans le droit à l'alimentation. Le supplément apporté par une approche fondée sur le respect des droits consiste à définir des responsabilités spécifiques et à exiger que les parties concernées rendent des comptes de leur inactivité ou de tout manquement à ces responsabilités.

#### **IV. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET PRÉOCCUPATIONS CONCERNANT LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION**

##### **A. Réalisation progressive**

44. Au même titre que d'autres droits économiques, sociaux et culturels, l'exercice du droit à l'alimentation est assorti de certaines réserves dans la mesure où il doit être assuré progressivement et au maximum des ressources disponibles<sup>10</sup>. La principale obligation qui incombe aux États est de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer *progressivement* le plein exercice du droit à une alimentation suffisante. En cas de régression, il convient d'en analyser les raisons et d'identifier les obstacles à la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Dans le cas du Niger, le niveau des ressources disponibles est extrêmement limité, ce qui rend difficile l'adoption de mesures positives dans le domaine du droit à l'alimentation. Le Niger est un pays extrêmement pauvre qui, en dépit de sa richesse culturelle et de la vitalité de ses forces sociales et politiques, ne dispose que de très peu d'options en matière de développement.

45. Le Rapporteur spécial craint en particulier que la situation au Niger en matière de sécurité alimentaire tende davantage à régresser qu'à progresser. La faim et l'extrême pauvreté sont désormais chroniques et endémiques. La situation se détériore et le pays est toujours plus menacé par la famine. Il ressort clairement de débats menés avec des organismes de l'ONU et des organisations non gouvernementales que depuis 1970, année qui a marqué la fin de la période d'excédent structurel de production alimentaire, la situation s'est détériorée et que le Niger est maintenant en déficit structurel dans ce domaine. Un graphique de l'organisation Care International montre que la production céréalière est de plus en plus irrégulière et que le déficit vivrier est de plus en plus alarmant. Les disponibilités en céréales ne suffisent manifestement pas à couvrir les besoins d'une population croissante, ce qui est à l'évidence imputable à une nette diminution du rendement des récoltes liée à l'appauvrissement des terres, entre autres facteurs et obstacles analysés plus loin. Cela signifie que les crises alimentaires ont cessé d'être des épisodes conjoncturels imprévisibles pour devenir un problème plus structurel.

46. La pénurie de ressources financières limite la capacité du Gouvernement à enrayer cette régression. La pauvreté des Nigériens les rend plus vulnérables aux crises alimentaires. Nombre de personnes dans le pays estiment que le vrai problème réside dans la pauvreté et le



sous-développement, lesquels à leur tour les rendent plus vulnérables aux crises, voire mènent à la crise. Il ressort des débats menés avec des organismes des Nations Unies et d'autres organisations que l'aide humanitaire d'urgence en période de crise ne permet pas nécessairement de résoudre les problèmes; ce qu'il faut c'est investir dans le développement. Ainsi, investir dans d'ambitieux programmes d'irrigation permettrait à la population de moins dépendre de précipitations irrégulières alors que la réduction de la pauvreté permettrait d'accroître les revenus et donc d'atténuer l'impact des crises. À ce sujet, le Rapporteur spécial se félicite des efforts déployés pour mettre en œuvre de petits programmes d'irrigation et construire des minibarrages car ils devraient contribuer à réduire la dépendance des plus démunis à l'égard des pluies. La promotion de l'agriculture irriguée de contre-saison permettrait également d'améliorer la situation.

47. Pour ce qui est du cadre juridique dans lequel s'inscrit le droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial a jugé encourageants divers signes indiquant que l'information relative aux droits de l'homme, notamment aux droits économiques, sociaux et culturels, circule mieux et se félicite en particulier de la création de la Commission des droits de l'homme et des libertés fondamentales, chargée de protéger les droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à l'alimentation. Il a toutefois pris note avec préoccupation des obstacles rencontrés par cette commission, notamment un manque flagrant de ressources et les difficultés éprouvées à asseoir son indépendance. Selon plusieurs sources, tant le mandat de la Commission que les Principes de Paris n'ont pas été intégralement respectés – en dépit des qualités et de la compétence du Président et de plusieurs de ses membres – ce qui a sensiblement nui à la capacité de fonctionnement de cet organe. Dans son rapport annuel pour l'année 2000, la Commission a souligné que son action était entravée par le manque de compréhension de la manière dont fonctionne une institution administrative indépendante de la part du pouvoir politique<sup>11</sup>. Le Gouvernement et les autorités militaires ont tenté de faire cesser une enquête sur une affaire de torture que la Commission avait eu le courage d'ouvrir. Le Gouvernement a par la suite annoncé son intention de nommer deux de ses représentants à la Commission et de ramener la durée de son mandat de quatre à deux ans, annonce pour le moment non suivie d'effet en raison des protestations qu'elle a suscitées chez les organisations non gouvernementales et les organisations internationales. Le Rapporteur spécial a jugé inquiétantes les difficultés rencontrées par la Commission car elles marquent un coup d'arrêt aux progrès effectués dans le domaine des droits de l'homme par le Gouvernement nigérien. Il recommande que l'indépendance de la Commission soit pleinement rétablie, qu'elle dispose d'un financement approprié, et que les Principes de Paris soient respectés.

48. Le Rapporteur spécial a également jugé préoccupants certains signes de dégradation dans le domaine des droits des femmes. C'est là une question importante dans le cadre du droit à l'alimentation, en raison du rôle extrêmement important que jouent les femmes pour assurer la sécurité alimentaire. Le Rapporteur spécial a en particulier noté les signes d'une possible progression de la pratique de la charia dans certaines régions du Niger et une tendance à une interprétation plus stricte de la loi islamique allant à l'encontre de la tradition de tolérance d'une population à 95 % musulmane, ce en dépit des efforts résolus déployés par le Gouvernement pour lutter contre le fondamentalisme. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le rejet massif – fondé sur la coutume et la loi islamique – du projet de code de la famille à l'étude depuis fort longtemps qui prévoyait d'accorder aux femmes des droits élargis. Ce texte, dont l'adoption tarde, vise à harmoniser les diverses sources du droit<sup>12</sup>. Ce texte a été rejeté en 1994 en raison d'une campagne hostile de groupes de militants islamistes. Les femmes favorables au code

auraient été physiquement menacées. Des sources officielles ont indiqué au Rapporteur spécial durant sa visite que le Gouvernement souhaitait rouvrir le débat sur le code de la famille mais que les mouvements islamistes y étaient toujours opposés.

## **B. Violations du droit à l'alimentation**

49. Le Gouvernement a l'obligation de respecter, de protéger et de concrétiser le droit à l'alimentation. Toute violation de cette obligation doit donner lieu à investigation, au même titre que les autres violations des droits de l'homme. L'approche de la sécurité alimentaire en terme de droits étant toutefois relativement nouvelle, il est difficile de recenser des cas pleinement avérés de violations du droit à l'alimentation, que ce soit au Niger ou ailleurs dans le monde.

50. S'agissant d'exemples précis de violations du droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial s'est en particulier intéressé au cas de l'empoisonnement tragique de centaines d'enfants à l'eau courante, à Tibiri, à 720 km de Niamey. Cette affaire constitue une violation de l'obligation de respect du droit à l'alimentation. Le mandat du Rapporteur spécial englobe en effet l'étude des aspects nutritionnels de l'eau, en raison de l'étroite interdépendance de l'eau et des aliments. À la suite de cet empoisonnement, il a été établi que 425 enfants avaient contracté une ostéose fluorée, maladie provoquant une affreuse déformation des os et une paralysie des membres. Ces enfants sont handicapés à vie et condamnés à souffrir au moindre mouvement. Cet accident a été provoqué par la concentration extrêmement élevée en fluor de l'eau distribuée depuis 1984 par la compagnie nationale, la Société nigérienne des Eaux (SNE). L'eau courante aurait contenu de 4,77 à 6,6 mg de fluor par litre, bien plus que le plafond fixé par l'Organisation mondiale de la santé (1,5 mg par litre). Cette affaire a été portée devant les tribunaux par l'Association nigérienne de défense des droits de l'homme en vue de l'indemnisation des enfants contaminés par la SNE. La Commission nationale des droits de l'homme a fait savoir qu'elle allait ouvrir une enquête sur cette affaire. Le Rapporteur spécial estime que c'est là une initiative importante, qui devrait permettre de réduire l'impunité dans ce genre d'affaires et d'obtenir une réparation judiciaire.

51. Bien que les services de distribution d'eau aient été privatisés depuis, il importe au plus haut point que le Gouvernement veille au respect des normes de qualité de l'eau. Le Gouvernement nigérien devrait en outre veiller à instituer des voies de recours et un régime de réparation pour faire face à ce type de catastrophe. La question de la salubrité de l'eau vendue a été évoquée lors d'entretiens avec la direction de la nouvelle compagnie des eaux (Vivendi). Cette dernière applique des normes de qualité élevées mais son eau est distribuée en ville à divers points de ravitaillement où des revendeurs acquièrent certaines quantités d'eau qu'ils distribuent ensuite sans possibilité de vérifier si les conditions d'hygiène sont respectées lors du transport en citerne. La privatisation ne s'est pas immédiatement traduite par une envolée des prix mais la situation est probablement appelée à changer. À ce sujet, le Rapporteur spécial demande instamment au Gouvernement de veiller à ce que le prix de l'eau ne soit pas prohibitif pour les plus pauvres.

52. Le Rapporteur spécial n'a été informé d'aucun cas spécifique et avéré de violation relative à l'accès à la nourriture. Il a toutefois noté que l'on avait tardé à répondre à la récente crise alimentaire, l'inefficacité le disputant à la lenteur des secours alimentaires. Ainsi, dans la sous-préfecture de Gaya, au sud du Niger, les communautés locales ont indiqué au Rapporteur spécial que la nourriture et les semences qui devaient être livrées en juin 2001 pour leur venir en

aide ne leur sont en réalité parvenues qu'en août 2001. Les diverses critiques qu'a suscitées le programme de «prix modérés» donnent par ailleurs à penser que les quantités allouées à chaque village ne correspondaient pas à leurs besoins, certaines personnes allant jusqu'à s'interroger sur le point de savoir si la totalité des denrées attribuées à chaque communauté était réellement parvenue à destination. Certains ont également reproché aux «prix modérés» de demeurer trop élevés pour les plus pauvres – la plupart des Nigériens gagnent en effet moins de 500 francs CFA par jour alors que le prix dit modéré d'un sac de céréales se monte à 10 000 francs CFA. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par les allégations selon lesquelles, dans plusieurs régions, des stocks de nourriture constitués au titre du programme de prix modérés seraient détournés. Le Rapporteur spécial a ainsi été informé du détournement par un sous-préfet de quantités importantes de nourriture dans de tels stocks et il se félicite que l'affaire soit désormais entre les mains de la justice. Le Rapporteur spécial s'est rendu sur un site de distribution alimentaire lors d'une visite de terrain et bien qu'impressionné par le niveau de participation des membres de la communauté et des autorités locales au contrôle et à la distribution des stocks de nourriture, il juge préoccupant que des représentants locaux tolèrent encore des actes de corruption. Il convient de garantir l'efficacité et l'indépendance des mécanismes établis.

53. Plusieurs personnes ont indiqué au Rapporteur spécial qu'elles estimaient critiquable que les institutions créées par le Gouvernement pour gérer les crises alimentaires, en particulier la cellule de crise alimentaire et le Comité national d'alerte rapide et de gestion des crises, soient placées sous l'autorité du Premier Ministre. Ce statut induisait une certaine confusion: par exemple, le dispositif d'alerte rapide avait été déclenché puis l'alerte avait été annulée. Ces personnes estiment que ces institutions devraient être totalement indépendantes. Le Rapporteur spécial se range à ce point de vue, d'autant qu'il est préoccupé par l'appréciation divergente qu'ont différentes organisations de la gravité de la famine en cette période critique. À l'évidence, il faut veiller d'urgence à ce que les données relatives à l'alerte rapide soient utilisées de manière fiable et transparente et soient correctement analysées afin d'améliorer la coordination entre les différentes institutions chargées de répondre aux crises alimentaires.

54. La spéculation sur les marchés alimentaires peut également avoir un effet négatif sur l'accès à la nourriture, le prix du millet s'envolant en période de crise. Le Rapporteur spécial juge préoccupantes les allégations selon lesquelles les marchands de céréales éviteraient délibérément de mettre leurs stocks sur le marché en période difficile. La hausse des prix ne serait pas répercutée au niveau des producteurs de céréales. Selon des informations transmises au Rapporteur spécial, les marchands achètent les récoltes à très bas prix, au moment de la moisson, lorsque les agriculteurs ont le plus besoin de liquidités, et constituent des stocks qu'ils n'écoulent que lorsque les prix sont au plus haut. Il est évident qu'il faut s'opposer à ce type de spéculation.

### **C. Obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation**

55. Le Niger est confronté non seulement à un climat difficile et implacable, mais aussi à un climat international qui n'est pas propice à la résolution des problèmes fondamentaux du Sahel. Un certain nombre d'obstacles – tant endogènes qu'exogènes – s'opposent à la réalisation du droit à l'alimentation.

56. Les contraintes climatiques constituent un grave obstacle à la sécurité alimentaire du Niger. Le climat aride, la sécheresse et les inondations, conjugués aux ravageurs, font de la

sécurité alimentaire un objectif difficile à réaliser. Pour que le millet pousse, il faut qu'il pleuve plusieurs fois au cours de la saison agricole, entre juin et octobre. S'il ne pleut pas, les jeunes plants de millet se dessèchent et meurent. Parfois, il pleut mais la pluie déclenche des crues soudaines et violentes qui dévastent les terres desséchées. Les modifications du régime des précipitations observées ces dernières années se sont traduites par une réduction très nette de la pluviosité au Niger, ce dans chacune des trois zones climatiques (saharienne, sahélienne et soudano-sahélienne), avec pour conséquence une amplification des mouvements migratoires du nord vers le sud. La désertification et l'appauvrissement des sols s'aggravent, ce qui n'arrange rien. La plupart des terres du pays sont déjà pauvres en éléments nutritifs et matières organiques et, selon le Ministère de l'environnement, en 30 ans la productivité de la terre est revenue de 600 kg à 250 kg de millet par hectare. La désertification résulte à la fois de la diminution des précipitations moindres et de pratiques agricoles qui ont délaissé la jachère et encouragé la sédentarisation dans des zones mieux adaptées à l'élevage.

57. L'incapacité à tirer parti des ressources en eau aux fins tant de l'irrigation que de l'approvisionnement en eau potable (pour les humains comme pour le bétail) nuit aussi manifestement à la sécurité alimentaire au Niger. Seuls 10 % des terres cultivées sont irriguées. Le Niger dispose certes de ressources en eau, comme indiqué plus haut, mais elles ont été peu exploitées en raison d'une grave pénurie de capitaux ne permettant pas de financer les investissements, extrêmement coûteux, dans les travaux d'irrigation – en particulier à grande échelle. Des efforts méritoires mais limités ont été entrepris pour promouvoir l'irrigation à petite échelle et creuser des puits dans certains villages. Le coût d'un puits dépend de sa profondeur, la ligne d'eau se trouvant à une profondeur variable selon les régions: six mètres dans certaines et jusqu'à 80 mètres et plus dans d'autres. Une grande partie de l'aide étrangère sert actuellement à financer des projets d'irrigation à petite échelle. Peu de fonds ont été investis dans l'irrigation dans le passé, en raison du coût extrêmement élevé de ce type de travaux et leur faible rapport coûts-avantages. Les cultures vivrières irriguées n'étant pas rentables au Niger, l'irrigation n'a pas été considérée comme prioritaire, même si elle est essentielle à la sécurité alimentaire du pays.

58. Le manque d'infrastructures et de marchés permettant d'écouler la production nigérienne constitue un autre obstacle sérieux à l'exercice du droit à l'alimentation. Le manque d'infrastructures entrave la distribution de l'aide en denrées alimentaires et semences. Le Niger étant un pays sans littoral, dépourvu de réseau ferroviaire et doté d'un réseau routier dont 8 % seulement sont revêtus (et la majeure partie criblée de nids de poule comme quiconque se déplace au Niger peut le constater), les coûts de transport y sont extrêmement élevés. À son accession à l'indépendance, le Niger ne possédait aucune infrastructure ferroviaire permettant d'accéder à la mer ou de traverser le pays et ne disposait que de dix kilomètres de routes revêtues et d'un pont enjambant le fleuve Niger. La situation s'est sensiblement améliorée depuis – même si beaucoup reste à faire – avec pour conséquence le coût élevé des facteurs de production, tels que les engrais, dont l'utilisation n'est donc pas très répandue chez des agriculteurs réduits à la pauvreté. Conjugée à la rareté des crédits disponibles sur les marchés financiers locaux, une telle pauvreté laisse peu de place à l'intensification de l'agriculture.

59. La croissance démographique rapide est également un sujet de préoccupation; sous l'effet d'un taux d'accroissement annuel atteignant 3,3 %, la population du Niger est passée de 4,8 millions en 1975 à quelque 11,2 millions à la mi-2001. Ce chiffre ne doit cependant pas faire perdre de vue la très forte mortalité infantile enregistrée au Niger, où un enfant sur quatre meurt

avant l'âge de cinq ans. De plus, l'idée selon laquelle une famille nombreuse constitue l'un des meilleurs moyens d'assurer la sécurité alimentaire en permettant d'élargir les réseaux d'aide sociale et l'accès aux ressources est assez répandue, alors que l'accroissement de la population a accentué les pressions s'exerçant tant sur la terre que sur les autres ressources.

60. Les différends concernant la terre et l'eau se multiplient entre éleveurs et agriculteurs. La complémentarité entre éleveurs et agriculteurs a disparu: les agriculteurs s'occupent eux-même de leur petit bétail et sont moins enclins qu'auparavant à permettre aux éleveurs de laisser paître leur troupeau dans leurs champs après les moissons. D'autres différends – certains mortels – portent bien souvent sur l'accès à l'eau, à quoi s'ajoutent les conflits entre agriculteurs. Toutes ces questions sont traitées dans le Code rural, qui énonce des règles claires en matière d'accès aux ressources et délimite avec précision des corridors et des zones de pâturage de manière à réduire les risques de conflit. Les moyens nécessaires à l'application du Code rural font toutefois cruellement défaut et les commissions foncières établies pour en assurer la mise en œuvre et gérer les conflits n'existent que dans quelques arrondissements et n'ont pas encore été en mesure d'intervenir de manière efficace. Le Code rural a suscité des critiques parce qu'il met trop l'accent sur l'agriculture; de plus en plus de voix s'élèvent en faveur de la rédaction d'un code pastoral qui accorderait davantage d'importance aux problèmes différents et très spécifiques des éleveurs nomades et semi-nomades. Le Gouvernement et quelques organisations ont entrepris de concert des efforts remarquables visant à atténuer les conflits entre éleveurs et agriculteurs et ont établi à l'intention des éleveurs des corridors fixes et des pâturages, délimités par des pieux blancs et rouges.

61. Parallèlement à l'aggravation de la pauvreté et des tensions sociales, le Rapporteur spécial a constaté une montée inquiétante du fondamentalisme islamique. Islamisé depuis longtemps et musulman à 95 %, le Niger est un État laïque qui se caractérise par un islam moderne et généralement tolérant. Les islamistes étendent toutefois leur influence, ce qui, de l'avis du Rapporteur spécial, a des effets négatifs, par exemple sur le plan de la discrimination à l'égard des femmes. Des tensions patentes existent entre les principes traditionnels islamiques et les normes internationales en matière de droits de l'homme – comme on s'accorde à le reconnaître partout dans le monde. Les pratiques traditionnelles telles que la répudiation unilatérale ou le divorce à la demande de l'époux, la polygamie et le mariage des enfants, persistent au Niger alors que nombre d'autres pays musulmans ont désavoué ces pratiques et entrepris des réformes juridiques. Eu égard à la contribution des femmes à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la famille, aucune forme de discrimination à leur encontre ne devrait être tolérée. Le Rapporteur spécial se félicite qu'une loi sanctionnant les mariages précoces soit à l'étude et qu'une loi érigeant en infraction pénale les mutilations génitales féminines soit en discussion à l'Assemblée.

62. Le Rapporteur spécial a rencontré un certain nombre d'organisations de droits de l'homme et d'associations féminines préoccupées par la question de la promotion des droits de l'homme dans le cadre d'un système juridique pluriel. Si elle incarne la richesse de l'héritage culturel du Niger, la pluralité de son système juridique constitue aussi un défi à la mise en œuvre des droits de l'homme, dont le droit à l'alimentation. Ces organisations ont exposé les problèmes se posant en matière de diffusion d'informations relatives aux droits de l'homme dans un pays où la majorité n'a pas accès à des instances judiciaires modernes chargées de faire respecter des lois basées sur des principes écrits. Pour la plupart des gens, le fait que la loi soit non écrite signifie impossibilité de savoir avec certitude ce qui est permis par la loi et ce qui ne l'est pas. Vu que le

Coran et les textes islamiques n'établissent pas de code juridique détaillé mais ont souvent recours aux métaphores et aux paraboles, ils peuvent se prêter à des interprétations tendancieuses. La multitude des sources joue souvent au détriment des femmes. Le droit coutumier/islamique est essentiellement invoqué lorsqu'il s'agit de questions concernant les femmes, en particulier de questions de famille, de mariage, de divorce et de différend concernant la terre. Cette situation est particulièrement problématique pour les femmes, vu que tant le droit coutumier que la loi islamique rendent d'une certaine manière leur subordination légitime. C'est pour cette raison que le Gouvernement nigérien a émis de nombreuses réserves en accédant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (voir annexe). Au Niger, l'analphabétisme des femmes et l'impossibilité qui, pour elles, en découle de prétendre à un règlement judiciaire, empêchent également les femmes de mieux connaître leurs droits et les principes de la nutrition.

63. S'agissant des obstacles exogènes, le Niger est accablé par une lourde dette extérieure qui grève sérieusement les ressources susceptibles d'être affectées aux services sociaux, notamment au maintien de la sécurité alimentaire. Lors de la flambée du prix de l'uranium, dans les années 70, le Gouvernement a beaucoup emprunté, principalement pour investir dans les infrastructures et le secteur minier. Une partie importante des investissements publics que le pays a été encouragé à effectuer durant cette période a été financée par l'emprunt et le Niger est, depuis lors, piégé par sa dette. Au milieu des années 80 et 90, le service de la dette du Niger représentait quasiment la moitié de ses recettes totales. En janvier 1994, le franc CFA a été dévalué, ce qui a eu pour effet de doubler en une nuit le montant en dollars de la dette extérieure du Niger, qui atteint actuellement 1,62 milliard de dollars. Le Niger remplit maintenant les conditions requises pour bénéficier de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et pourrait bénéficier d'un programme d'allègement de la dette à hauteur de 860 millions de dollars, sous certaines conditions, notamment une réduction du budget alloué au traitement des fonctionnaires de l'État, la privatisation d'autres services publics et la réduction du nombre de fonctionnaires employés dans le secteur de l'éducation. Or, ces mesures auront un coût social très élevé car le Niger est un pays dans lequel le service public est pratiquement le seul employeur et qui, même après 15 années d'ajustement structurel, n'est pas parvenu à se doter d'un secteur privé dynamique. Des coupes supplémentaires dans le secteur éducatif ne feront que marginaliser davantage un pays comme le Niger, où l'analphabétisme atteint un niveau record (92 % des femmes et 77 % des hommes – y compris nombre de personnes employées aux plus bas échelons de l'administration publique).

64. Parallèlement, le FMI impose un programme d'ajustement draconien au secteur agricole. Le Niger possède 20 millions de bovins, d'ovins et de chameaux, qui sont depuis toujours très recherchés et exportés en grand nombre. Le cheptel constitue une source de revenu essentielle pour des millions de nomades et de paysans. Or la privatisation de l'Office national vétérinaire a eu des conséquences désastreuses: les nomades et les paysans n'ont pas les moyens de payer les prix que demandent les commerçants privés pour les vaccins, médicaments et vitamines. Des assistants vétérinaires continuent à exercer mais ils sont loin de répondre à tous les besoins et les éleveurs doivent non seulement régler leurs services mais aussi leurs frais de transport, extrêmement élevés compte tenu des aléas du réseau des transports nigérien. Le secteur transport de l'Office national des produits vivriers du Niger (ONPVN) est à présent lui aussi menacé de privatisation, ce qui risque également de se révéler désastreux. L'ONPVN possède une flotte de camions qui assure le transport d'urgence des semences et des secours alimentaires en période de famine. Or, une fois privatisées, les sociétés de transport qui obéissent à la logique du marché, ne

s'aventureront pas sur les pistes des zones reculées. Résultat: beaucoup de villages risquent de ne plus être approvisionnés. Dernier exemple: en vertu de l'ajustement, il n'y a plus de laboratoire central en mesure de délivrer les certificats de non-contamination, documents exigés par les règles de l'OMC. En l'absence de certificats, les acheteurs offrent un moindre prix aux éleveurs et aux agriculteurs pour leurs animaux sur le marché, ce qui appauvrit davantage ces derniers.

65. L'échec de l'émergence d'un secteur privé dynamique au Niger montre les limites des politiques de stabilisation économique et d'ajustement structurel. Les mesures d'ajustement ont moins visé à stimuler la croissance d'un secteur capitaliste privé national qu'à réduire le secteur public. C'est pourquoi cette politique a eu plus d'effets négatifs que positifs. Le désengagement de l'État, requis par les programmes d'ajustement et d'austérité, s'est fait au détriment d'avancées dans le domaine social, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la sécurité alimentaire. Il est urgent d'approfondir la réflexion sur le rôle économique de l'État dans une économie aussi sous-développée. En l'absence d'infrastructures, il est peu probable que la libéralisation économique permette de générer une croissance appréciable. La libéralisation économique n'a guère permis au Niger de s'intégrer davantage à l'économie mondiale, en raison pour une part, du coût élevé des transports et de la faible capacité de production du pays et pour une autre, du fait que les seuls produits d'exportation du Niger sont l'uranium et les denrées agricoles - même si ces produits constituent des sources importantes de revenus. La dévaluation du franc CFA n'a pas contribué à favoriser les exportations du Niger car ses principaux partenaires commerciaux appartiennent à la zone franc CFA. Le gros des exportations du Niger à destination de son riche voisin, le Nigéria, est le fait du secteur non structuré. Exclu de fait des marchés internationaux, le Niger dispose de très peu d'options en raison de la petitesse de son marché intérieur, du caractère rudimentaire de ses infrastructures et du coût élevé des transports. Très peu des biens susceptibles d'être produits au Niger présentent «un avantage comparatif», d'autant que le pays est soumis à beaucoup plus de contraintes que ses voisins proches.

66. Le pays a néanmoins enregistré certaines réussites dans le domaine de l'économie, en particulier les exportations d'oignons de Galmi (70 % de parts de marché en Côte d'Ivoire). La gomme arabique produite localement est exportée sur les marchés européens et ce produit a permis de créer un secteur forestier nigérien. De nombreux autres petits projets ont vu le jour, certains exécutés par des ONG, et ont connu un certain succès, comme a pu le constater le Rapporteur spécial lors de ses déplacements. On citera notamment les projets menés par Coopération Suisse à Gaya et Dosso, comme la culture de contre-saison du manioc, de la canne à sucre, de maïs et des oignons, qui permettent de diversifier les sources de revenus, ainsi que les initiatives communautaires de lutte contre la désertification et de création de banques communautaires de céréales. Le Rapporteur spécial constate en outre que la Banque mondiale a mené plusieurs projets d'envergure pour lutter contre la pauvreté, tels que ceux visant à promouvoir les petits réseaux d'irrigation.

67. Le Rapporteur spécial estime malgré tout que l'obstacle essentiel à la réalisation du droit à l'alimentation au Niger est lié aux profondes contradictions internes au système des Nations Unies<sup>13</sup>. Les organismes des Nations Unies mettent l'accent sur la justice sociale et les droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, et certains, comme la FAO, le PNUD, l'UNICEF et le PAM et bien d'autres, font un excellent travail de promotion du développement. En revanche, les institutions de Bretton Woods ainsi que le Gouvernement des États-Unis et l'Organisation mondiale du commerce s'opposent dans leurs pratiques au droit à l'alimentation au nom du «consensus de Washington», prônant libéralisation, déréglementation, privatisation et

compressions budgétaires – modèle qui dans bien des cas accentue les inégalités. Le Rapporteur spécial estime que sa mission au Niger lui a permis d'observer ces contradictions à l'œuvre. Le Niger est un pays extrêmement pauvre auquel le FMI continue pourtant à imposer une politique d'ajustement structurel draconienne. Le pays dispose de très peu de marge de manœuvre compte tenu des contraintes que lui imposent tant le FMI que la Banque mondiale. Tout apport financier des donateurs, notamment les fonds au titre de l'aide alimentaire en cas de famine, est assujéti à l'existence d'un accord entre le Gouvernement nigérien et les institutions de Bretton Woods. Le principal obstacle à la sécurité alimentaire du Niger est par conséquent la difficulté qu'il éprouve à mobiliser des fonds.

## V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

68. Tout en constatant que le Gouvernement nigérien fait son possible, dans la limite des ressources à sa disposition, pour donner effet progressivement au droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes:

a) Le recul observé dans le domaine de la sécurité alimentaire doit être examiné d'urgence, ainsi que la vulnérabilité croissante du peuple nigérien à la famine. Priorité doit être donnée aux investissements en faveur du développement afin de réduire cette vulnérabilité;

b) Il faut garantir le droit à obtenir réparation devant les tribunaux en cas de violation du droit à la nourriture et à l'eau afin que ce type de violation ne reste pas impuni. Des actions en justice doivent pouvoir être intentées, notamment en cas de détournement de stocks de nourriture ou d'empoisonnement de l'eau potable. Des mesures devraient être prises pour lutter contre toute spéculation sur les marchés de produits alimentaires visant délibérément à accroître les profits de certains en période de famine;

c) L'indépendance de la cellule de crise alimentaire et du Comité national d'alerte rapide et de gestion des crises doit être rétablie pour veiller à ce que les données relatives à l'alerte rapide soient utilisées de manière fiable et transparente et soient correctement analysées, et encourager une réaction rapide aux crises alimentaires;

d) L'indépendance de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être intégralement rétablie et les Principes de Paris respectés, et la Commission doit recevoir une dotation financière appropriée;

e) Vu la contribution vitale des femmes à la sécurité alimentaire, la priorité doit être accordée à la mise en œuvre d'une législation destinée à protéger les femmes contre la discrimination. Cette législation pourrait s'inspirer de l'actuel projet de code de la famille ou d'une nouvelle norme de protection des femmes. Les lois sanctionnant les mariages précoces, les mutilations génitales féminines et d'autres pratiques traditionnelles discriminatoires devraient être appliquées;

f) Le Code rural devrait être pleinement mis en œuvre et des ressources adéquates devraient être mobilisées en faveur de la création de commissions foncières afin de garantir comme il convient la sécurité de jouissance et de gérer les conflits. Il conviendrait d'accorder la même priorité au code pastoral et aux préoccupations des éleveurs qu'à celles des agriculteurs;



- g) La priorité doit être accordée à la valorisation des ressources en eau aux fins de l'irrigation et de l'approvisionnement en eau potable afin d'assurer la sécurité alimentaire, en particulier des personnes vivant en zone rurale. La priorité doit également être accordée à l'amélioration de l'infrastructure routière et des marchés de produits agricoles nigériens. Les problèmes de désertification et d'appauvrissement des sols doivent recevoir l'attention et le niveau de financement nécessaires afin d'enrayer la baisse de la production agricole qui tend à accroître l'insécurité alimentaire;
- h) Il faut s'opposer à la privatisation de l'ONPVN, à moins que ne soient prises des mesures propres à assurer le transport de l'aide alimentaire d'urgence vers les villages reculés en cas de besoin; un service vétérinaire public adapté devrait être remis en place;
- i) La communauté internationale doit mettre l'accent sur la réduction de l'encours de la dette extérieure du Niger. L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés doit être intégralement mise en œuvre afin d'alléger la dette du Niger sans imposer de conditions portant atteinte aux secteurs sociaux de la santé et de l'éducation et à la sécurité alimentaire;
- j) Les profondes contradictions inhérentes au système des Nations Unies doivent être levées pour éviter qu'elles ne deviennent un frein à la réalisation du droit à l'alimentation dans des pays comme le Niger. Il faut d'urgence approfondir la réflexion sur le rôle économique de l'État dans une économie aussi sous-développée et définir les moyens propres à permettre aux États, dont le Niger, de s'acquitter de leurs obligations, tant internationales que nationales, en matière de droit à l'alimentation.

#### Notes

<sup>1</sup> Rapport mondial sur le développement humain 2001 du Programme des Nations Unies pour le développement <http://www.undp.org/dhr/2001>; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2001, <http://www.fao.org/docrep/003/y1500e/y1500e00.htm>; FAO Niger, Préparation du Programme national de sécurité alimentaire, 2001.

<sup>2</sup> Banque mondiale, *Socio-Economic Differences in Health, Nutrition and Population in Niger*. Document élaboré par Davidson R. Gwatkin, Shea Rustein, Kiersten Johnson, Rohini Pande et Adam Wagstaff pour le Groupe thématique sur la parité entre les sexes et la pauvreté de la Banque mondiale, mai 2000.

<sup>3</sup> Données comparatives pour 1992 et 1998 citées dans «Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire pour le Niger», Cabinet du Premier Ministre, Comité national du système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes, p. 8.

<sup>4</sup> Statistiques fournies par *Helen Keller International in Niger*.

<sup>5</sup> La malnutrition reflète également des variations régionales. Par exemple, en ce qui concerne la malnutrition infantile grave et modérée, les départements de Maradi (malnutrition grave: 21,1 %, modérée: 42,9 %), et Zinder/Diffa (20,7 %, 37,9 %) sont beaucoup plus touchés que ceux de Tillabéri (9,9 %, 24,8 %), Dosso (10 %, 24 %) et Niamey (4,8 %, 19,2 %). D'après les données

---

les plus récentes, 25 % des habitants souffrent de malnutrition protéino-énergétique mais ces données datent de 1985. Voir le Rapport national sur le développement humain, Niger 1998, du PNUD.

<sup>6</sup> FAO, élaboration du document de bilan commun de pays (CCA), Sécurité alimentaire et nutrition, rapport provisoire élaboré par Idrissa Soumana, consultant national, 2001.

<sup>7</sup> Stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire pour le Niger, Cabinet du Premier Ministre, Comité national du système d'alerte précoce et de gestion des catastrophes, p. 17.

<sup>8</sup> Voir la «liste des projets dont le financement est à rechercher et des fiches de synthèses», Ministère des ressources en eau.

<sup>9</sup> Voir le «Programme d'action national de lutte contre la désertification et de gestion des ressources naturelles», République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, Conseil national de l'environnement pour un développement durable, novembre 2000.

<sup>10</sup> Conformément au paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>11</sup> Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *Rapport annuel d'activités 2000*.

<sup>12</sup> Voir l'excellent document rédigé par Sidikou Fatoumata et Eliane Allagbada et publié par Care International en vue de la Conférence sur l'opportunité de la relance du débat sur l'élaboration d'un code de la famille.

<sup>13</sup> Voir l'article de Jean Ziegler, «Schizophrénie des Nations Unies», *Le Monde diplomatique*, Paris, novembre 2001

## Annexe

### RÉSERVES ET DÉCLARATIONS À LA CONVENTION SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES FAITES PAR LE NIGER

#### Réserves

##### Alinéas *d* et *f* de l'article 2

Le Gouvernement de la République du Niger émet des réserves à l'égard des alinéas *d* et *f* de l'article 2 relatifs à la prise de mesures appropriées pour abroger toute coutume et pratique qui constituent une discrimination à l'endroit de la femme, en particulier en matière de succession.

##### Alinéa *a* de l'article 5

Le Gouvernement de la République du Niger émet des réserves en ce qui concerne la modification des schémas et modèles de comportement socioculturels de l'homme et de la femme.

##### Paragraphe 4 de l'article 15

Le Gouvernement de la République du Niger déclare qu'il ne pourrait être lié par les dispositions de ce paragraphe, notamment celles qui concernent le droit de la femme de choisir sa résidence et son domicile, que dans la mesure où ces dispositions ne concernent que la femme célibataire.

##### Alinéas *c*, *e* et *g* du paragraphe 1 de l'article 16

Le Gouvernement de la République du Niger émet des réserves relatives aux dispositions sus-indiquées de l'article 16, notamment en ce qui concerne les mêmes droits et responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution, les mêmes droits de décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espace de naissance, et le droit au choix du nom de famille.

Le Gouvernement de la République du Niger déclare que les dispositions des alinéas *d* et *f* de l'article 2, des alinéas *a* et *b* de l'article 5, du paragraphe 4 de l'article 15 et des alinéas *c*, *e* et *g* du paragraphe 1 de l'article 16 relatives aux rapports familiaux ne peuvent faire l'objet d'application immédiate en ce qu'elles sont contraires aux coutumes et pratiques actuellement en vigueur, qui de par leur nature ne se modifient qu'au fil du temps et de l'évolution de la société, et ne sauraient, par conséquent, être abrogées d'autorité.

##### Article 29

Le Gouvernement de la République du Niger émet une réserve au sujet du paragraphe 1 de l'article 29 qui dispose que tout différend entre deux ou plusieurs États à propos de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention qui n'est pas réglé par voie de négociation peut être soumis à l'arbitrage à la demande de l'un d'entre eux.

Pour le Gouvernement du Niger, un différend de cette nature ne peut être soumis à l'arbitrage qu'avec le consentement de toutes les parties au différend.

Déclaration

Le Gouvernement de la République du Niger déclare que l'expression «éducation familiale» qui figure à l'alinéa *b* de l'article 5 de la Convention doit être interprétée comme visant l'éducation publique relative à la famille, et qu'en tout état de cause l'article 5 sera appliqué dans le respect de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

-----