



- DÉBATTRE DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT
- CHOISIR ENTRE LE PAIN ET LA LIBERTÉ
- ALLER AU-DELÀ DU DROIT À L'ALIMENTATION
- **ESPÈCES OU NOURRITURE**
- UNIVERSEL SIGNIFIE-T-IL « UNIFORME »?
- PROTÉGER LES ENFANTS
- DES LOIS SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ÉQUITABLES POUR LES DEUX SEXES
- LES MARGINALISÉS
- CONDITIONS LIÉES
- FAIRE RESPECTER LES DROITS

## Les États doivent-ils fournir de la nourriture, des transferts monétaires, ou une combinaison des deux?

Deux débats importants pour savoir 1) si les États doivent remplacer les transferts alimentaires par des espèces, et 2) si la nourriture doit être fournie cuisinée ou sous forme de céréales.

Le système indien fournit actuellement un approvisionnement en céréales à travers le Système public de distribution (SPD) ainsi que des aliments cuisinés pour les enfants.

### 1) TRANSFERT D'ESPÈCES

#### ARGUMENTS EN FAVEUR

- Le SPD est un système coûteux et inefficace, responsable de nombreux détournements; les transferts d'espèces sont moins sujets à la corruption et moins chers à faire fonctionner efficacement
- Les transferts monétaires permettent la diversité alimentaire et une nourriture de meilleure qualité pour la population pauvre
- Les espèces offrent un plus grand choix aux ménages

#### ARGUMENTS CONTRE

- Les transferts d'espèces peuvent également être affectés par les détournements et les irrégularités, et peuvent être difficiles à mettre en œuvre dans les zones rurales
- Le SPD fournit des rations à un prix constant, protégé de l'inflation
- Les espèces n'amélioreraient pas nécessairement les régimes alimentaires car l'argent peut être utilisé pour des priorités non alimentaires des ménages
- L'opposition ne porte pas sur les transferts monétaires, mais sur le remplacement de la nourriture par des espèces



## 2) ALIMENTS NON CUISINÉS

### ARGUMENTS EN FAVEUR

- Offre un prix de soutien aux agriculteurs et contribue à la stabilisation des prix
- La nourriture emballée permet la fortification en micronutriments

### ARGUMENTS CONTRE

- Le transfert d'aliments des zones de surplus aux zones de pénuries peut affaiblir la réaction de l'offre dans ces zones
- Des repas préparés à la maison nutritifs, frais et équilibrés sont bien meilleurs du point de vue nutritionnel que des produits alimentaires emballés
- Les régimes d'aliments cuisinés sont plus efficaces pour les groupes aux besoins nutritionnels spéciaux

Même s'il est accepté que l'État doit fournir de la nourriture à tout ou partie de sa population, il y a encore des débats animés pour savoir si c'est plus avantageux sous forme de nourriture ou de transferts monétaires, et aussi (mais moins ardemment discuté) pour déterminer si la nourriture doit être cuisinée ou livrée sous forme de céréales, ou une combinaison des deux. L'Inde a choisi de ne pas substituer les transferts alimentaires par des espèces, mais le langage du droit laisse ouverte la possibilité de faire cette modification dans l'avenir. Elle offre actuellement un approvisionnement en céréales par l'intermédiaire du SPD et des aliments cuisinés pour les enfants, complétés par des transferts monétaires sous la forme de prestations de maternité pour les femmes enceintes.

Les partisans des transferts monétaires se focalisent sur un seul segment de la NFSA, à savoir le SPD. Les critiques suggèrent rarement la substitution par des espèces pour les autres transferts alimentaires mandatés par la NFSA, à savoir les repas scolaires et l'alimentation maternelle et du jeune enfant (les prestations de maternité sont l'autre élément majeur et sont dans tous les cas des transferts d'espèces). Mais ils croient que le SPD est un mode inefficace de transfert de subventions, qui est l'objet d'énormes détournements. De fait, les études confirment les détournements très élevés vers le marché noir, les erreurs flagrantes de ciblage et le gaspillage élevé dans les coûts du transfert des subventions sous la forme de transferts alimentaires.

Les transferts d'espèces au lieu du SPD impliqueraient le transfert de l'argent directement sur les comptes bancaires des

détenteurs de la carte en-deçà de la ligne de pauvreté (BPL); le montant des espèces transférées serait alors la différence entre le prix du marché et le prix subventionné des céréales. Au lieu d'aller dans leur magasin de rationnement local pour acheter des céréales subventionnées, les bénéficiaires retireraient cet argent pour acheter la nourriture de leur choix sur le marché.

Parmi les arguments en faveur du remplacement de la nourriture par des espèces figure la conviction que fournir des subventions sous la forme d'espèces directement aux pauvres leur permettrait d'accéder à des biens qui leur sont présentement refusés par un SPD en proie à la corruption. En outre, cela permettrait aux gens d'acheter la nourriture de leur choix sur le marché libre et de ne pas être restreints aux articles vendus dans le SPD, qui sont souvent de qualité inférieure et très limités dans le choix. Les personnes pourraient également acheter des aliments de meilleure qualité, car la nourriture vendue sur le marché ouvert est vendue au prix du marché et soumise à la concurrence.

Fournir des subventions directement aux pauvres permettrait de contourner les courtiers et réduirait le gaspillage et les coûts de stockage dans les silos gouvernementaux. La quantité de céréales nécessaire pour les besoins des stocks tampons de l'Inde (pour la stabilisation des prix) pourrait être conservée dans des entrepôts de meilleure qualité, en évitant le gaspillage et le pourrissement. Les transferts d'espèces permettraient de réduire le déficit fiscal en réduisant le montant des dépenses assignées au SPD qui sont siphonnées par la corruption, mais aussi en évitant

le coût sensiblement plus élevé des transferts alimentaires par rapport à celui des transferts monétaires.

La plupart des opposants aux transferts monétaires précisent qu'ils ne s'opposent pas au principe de transférer des espèces aux gens, mais à la *substitution* des transferts alimentaires par des espèces. Après tout, de nombreuses formes de protection sociale importantes impliquent des transferts monétaires, dont les prestations de maternité et les allocations vieillesse.

Ils ne sont pas convaincus que les transferts monétaires entraîneraient des réductions drastiques dans les détournements des programmes de protection sociale, car rien dans la nature intrinsèque des transferts monétaires ne les rend moins vulnérables aux détournements: on a déjà découvert des irrégularités empiriques élevées dans les programmes de transfert monétaire existants. Il y a également le souci pratique qu'il va falloir beaucoup de temps au système bancaire de l'Inde pour accueillir véritablement la population dans les régions rurales éloignées. Lorsque la succursale bancaire ou le bureau de poste les plus proches sont situés loin d'un village, chaque retrait d'espèces entraîne des coûts et du temps supplémentaires, et par conséquent le processus pourrait se révéler plus fastidieux que les modes actuels de transferts alimentaires.



©Anin F. Khan

Les partisans encouragent les transferts monétaires car cela permet aux personnes d'utiliser les espèces pour acheter ce qu'elles veulent, et aussi d'améliorer leur nutrition en diversifiant leur régime alimentaire. Toutefois, il est également possible que les gens dépensent les transferts monétaires pour des articles non alimentaires, ce qui réduirait la somme d'argent du ménage disponible pour l'achat de nourriture. La recherche confirme que les décisions relatives aux espèces dans les ménages ont tendance à être faites par les hommes, qui peuvent ou non dépenser l'argent pour la nourriture. Dans presque toutes les cultures, les décisions relatives aux denrées alimentaires sont généralement faites par les femmes, et ces denrées sont alors plus susceptibles de finir comme nourriture dans l'estomac des enfants.

Les opposants aux transferts monétaires encouragent le SPD car il offre des rations à un prix constant, sans tenir compte des fluctuations des prix du marché. Il offre par conséquent un bouclier contre l'inflation, un avantage que les transferts monétaires ne peuvent pas égaler.

Enfin, le SPD exige que le gouvernement achète la nourriture auprès des agriculteurs. Il est à craindre que le remplacement par des transferts monétaires ne supprime cette obligation du gouvernement, avec des effets néfastes sur l'agriculture et la protection des agriculteurs. De fait, la garantie d'achat du blé et riz à un prix de soutien minimum (PSM) par le gouvernement est l'instrument de protection le plus important pour les revenus des agriculteurs en Inde, et cela deviendrait irréalisable si le gouvernement ne pouvait pas écouler une grande partie de ces céréales à travers le SPD.

Concernant le deuxième débat de savoir si la nourriture doit être transférée sous forme de céréales ou d'aliments cuisinés, il y a un large consensus entre le gouvernement et les partis politiques pour se fier à un SPD en bon état de marche pour le transfert vers les ménages de céréales non cuites. Cette foi dans le SPD – lorsqu'il fonctionne bien – découle de plusieurs décennies d'expérience dans le système de rationnement alimentaire, qui est demeuré l'instrument primordial pour garantir un appui aux agriculteurs par le PSM (principalement pour les céréales); pour la stabilisation des prix, en déplaçant les céréales des zones de surplus vers les zones de pénuries; et en assurant la fourniture de céréales bon marché à des millions de ménages. Les critiques,

en revanche, affirment que l'achat de nourriture dans les zones excédentaires pour son transfert vers les zones de pénurie peut également affaiblir la réaction de l'offre dans ces zones de pénuries (à travers une demande plus faible et des prix plus bas).

Les experts estiment que les besoins caloriques moyens se traduisent par 50 kg de céréales par mois pour une famille de cinq personnes: la NFSA garantit la moitié de cette quantité, présumant que le ménage est en mesure de cultiver ou d'acheter le reste. Les critiques signalent que les niveaux élevés de pauvreté imposent que cette quantité soit relevée. Ils ont également le sentiment que la NFSA devrait garantir non seulement la sécurité *alimentaire*, mais également la sécurité *nutritionnelle*. Par conséquent, au lieu de restreindre l'admissibilité au SPD au riz et au blé, elle devrait également inclure le millet, les légumineuses et l'huile. Le millet est de fait inclus mais la prudence fiscale empêche l'inclusion des légumineuses et de l'huile.

Les critiques se concentrent sur la corruption et le mauvais ciblage du SPD, ce qui est même confirmé par les études officielles. Mais des États en Inde comme le Tamil Nadu et le Chhattisgarh montrent qu'avec de la volonté politique le SPD peut être réformé. Ces réformes incluent *entre autres* l'expansion de la couverture, la réduction des prix, la livraison à domicile des céréales dans les magasins de rationnement afin d'améliorer la transparence et l'information de bout en bout.

Cependant, il n'y a pas de moyen de garantir que les rations alimentaires achetées par une famille dans le cadre du SPD soient distribuées équitablement au sein du ménage. Les gouvernements, les tribunaux et les experts conviennent par conséquent que des transferts d'aliments cuisinés soient effectifs pour ceux qui ont des besoins nutritionnels spéciaux – enfants, adolescentes, femmes enceintes, mères allaitantes, et ceux qui n'ont pas la possibilité de cuisiner, comme les sans domicile fixe et les indigents.

Les débats liés aux transferts d'aliments cuisinés ont traité principalement de la fortification en micronutriments et de l'approvisionnement commercial de la nourriture complémentaire pour les enfants de moins de 3 ans. Certains décideurs politiques et experts signalent que ce sont seulement des usines haut de gamme qui peuvent préparer des repas avec le bon mélange de micronutriments. D'autres indiquent que ce sont les groupes locaux de femmes qui peuvent préparer au mieux à la fois la nourriture complémentaire et des repas cuisinés chauds pour les enfants plus âgés, avec une plus grande transparence et responsabilité locale que les repas prêts à consommer préparés par des usines. Ils sont convaincus que, sur le plan nutritionnel, les meilleurs repas pour les enfants sont des plats chauds, frais, équilibrés et culturellement appropriés plutôt que n'importe quelle nourriture industrielle emballée. Cela a également été le point de vue de la Cour suprême de l'Inde, mais il a été fortement contesté par des intérêts commerciaux et certains experts.

Cet ensemble est extrait de la publication: FAO. 2015. *L'approvisionnement alimentaire public en tant que protection sociale - Débattre de la loi sur la sécurité alimentaire nationale de l'Inde*, par Harsh Mander. Rome, FAO.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) ainsi que le Centre d'études sur l'équité (New Delhi, Inde) pour le soutien financier et technique.

**POUR PLUS D'INFORMATIONS**

Visitez le site web du  
Droit à l'alimentation  
[www.fao.org/righttofood/fr](http://www.fao.org/righttofood/fr)  
ou contactez-nous au  
[righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org)

