



©FAO/Neel Seelam

- 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

La loi sur la sécurité alimentaire doit-elle se restreindre à l'approvisionnement alimentaire public ou intégrer toutes les dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle?

Un important débat surgit sur la question de savoir si une loi sur la sécurité alimentaire doit se restreindre à l'approvisionnement alimentaire public ou intégrer toutes les dimensions de la sécurité alimentaire et de la nutrition, dont les moyens d'existence, la terre, l'eau, l'assainissement et les droits des agriculteurs.

ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE LOI PLUS LARGE

- Crise profonde et déclin du secteur alimentaire, reflétés par le taux élevé de suicides et des dépenses alimentaires en dessous du seuil de subsistance
- La sécurité alimentaire ne peut pas être assurée aux agriculteurs sans un accès à la terre, à l'eau et à des intrants abordables
- La fourniture d'une alimentation nutritive et adéquate pour traiter la malnutrition, ainsi que l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement public et les soins de santé sont essentiels pour le droit à une nutrition adéquate

ARGUMENTS CONTRE

- La crise agricole, l'eau, l'assainissement, les soins de santé et bien d'autres mesures semblables ont besoins d'être réglées, mais ces mesures ne doivent pas faire partie d'une loi unique sur la sécurité alimentaire
- Ajouter beaucoup de droits et de politiques sectorielles à une loi sur la sécurité alimentaire la rendra très difficile à mettre en œuvre
- Préoccupations au sujet des implications budgétaires et de la durabilité

L'actuelle loi indienne sur la sécurité alimentaire est restreinte aux garanties alimentaires directes, basée sur le devoir de l'État de fournir de la nourriture et une protection sociale.



Une autre question qui se pose est de savoir si une loi visant à assurer la sécurité alimentaire doit se restreindre aux obligations de l'État de fournir de l'alimentation (en espèces ou en nature) en tant que protection sociale, ou doit également couvrir l'obligation de protéger les capacités des ménages de cultiver ou d'acheter suffisamment de nourriture. Une question supplémentaire concerne le fait que la sécurité nutritionnelle implique davantage que la consommation d'une alimentation suffisante. Elle exige l'absorption d'une alimentation qui, à son tour, nécessite *entre autres* de l'eau potable, de l'assainissement et des soins de santé. Une loi sur la sécurité alimentaire doit-elle alors contenir également des garanties pour ces conditions nécessaires à la sécurité nutritionnelle? L'Inde a choisi de restreindre sa loi sur la sécurité alimentaire à la seule obligation d'approvisionnement alimentaire par l'État et a laissé de côté des préoccupations comme les droits des agriculteurs, les moyens d'existence, l'eau et l'assainissement (même si elle en a énuméré certaines dans une annexe qui n'est pas alégalement contraignante).¹

Recevoir des transferts alimentaires de l'État n'est qu'un des moyens par lesquels les garanties alimentaires des ménages peuvent être honorées. Parmi les autres moyens

figurent, comme nous l'avons observé, la culture de sa propre nourriture ou l'achat de produits alimentaires. Par conséquent a surgi la question de savoir si la loi sur l'alimentation devait inclure également l'obligation d'améliorer les capacités des ménages à cultiver et acheter des denrées alimentaires. Il y a une grande partie de l'opinion publique en Inde qui considère qu'une loi sur la sécurité alimentaire est incomplète si elle ne contient pas des garanties pour que les agriculteurs cultivent de façon durable des produits alimentaires. Depuis les réformes économiques de 1991, les agriculteurs connaissent une baisse du revenu agricole, de la consommation, de l'emploi et de la disponibilité du crédit.² Les agriculteurs souffrent du déplacement, de la privation de terres, de faim chronique, et du chômage ou de la baisse des salaires par rapport aux autres secteurs de l'économie; la plupart des 190 millions de personnes³ affamées en Inde vivent dans des zones rurales et dépendent d'une forme quelconque de travail agricole pour survivre. En outre, les suicides des agriculteurs et les dépenses alimentaires en dessous du seuil de subsistance illustrent la profondeur de la crise dans l'agriculture.⁴

Il est par conséquent avancé (en particulier par la Campagne pour le droit à l'alimentation et les partis de gauche) que légiférer sur l'approvisionnement alimentaire sans protéger la production alimentaire durable est comme essuyer le plancher en laissant couler le robinet. Pour la sécurité alimentaire, les agriculteurs nécessitent un accès

1 Gouvernement de l'Inde. 2013. *The National Food Security Act, 2013*, (disponible sur <http://indiaincode.nic.in/acts-in-pdf/202013.pdf>).

2 Pal, P. et Ghosh, J. 2007. *Inequality in India: a survey of recent trends*. Document de travail du DAES n° 45, montrent à travers les données du NSSO « que la consommation de céréales alimentaires par habitant a baissé de 476 grammes par jour en 1990 à 418 grammes par jour en 2001, tandis que la consommation calorique totale par habitant est passée d'un peu plus de 2 200 calories par jour en 1987–1988 à environ 2 150 en 1999–2000. »

3 Les plus récentes estimations peuvent être trouvées sur le site de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* (disponible sur <http://www.fao.org/hunger/fr>).

4 Le rapport du NSSO (59^e tour) indiquait que les dépenses de consommation mensuelles moyennes des ménages agricoles étaient de 503 Rs en 2003. Voir: Bello, W. 2007. Why Small Farmers Deserve Protection from Free Trade, *Global Asia*, avril 2007. Bello explique comment la libéralisation du commerce de l'OMT, caractérisée par la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives en Inde, a entraîné ce que Utsa Patnaik appelle « un effondrement des revenus et des moyens d'existence ruraux ». Selon le National Crime Records Bureau, le nombre total de suicides d'agriculteurs a dépassé les 270 000 dans la période 1995–2011. Voir également Sainath, P. 2012. Farmers' suicides soar above the rest. *The Hindu*, 18 mai 2012.

équitable aux terres, à l'eau et à des intrants abordables. Ils exigent également des réformes agraires; un prix de soutien minimal garanti; la protection des revenus; un accès au crédit bon marché, une assurance sur les cultures et une assistance technique; une augmentation de la productivité des petites exploitations agricoles et des exploitations des zones sèches; des efforts pour empêcher le détournement des terres et de l'eau de la production alimentaire; une amélioration des investissements publics dans l'agriculture, la recherche et le développement; de la vulgarisation; de la micro et petite irrigation; et l'électrification des zones rurales. De nombreux commentateurs considèrent également les protections pour la souveraineté alimentaire comme cruciales, tout comme le contrôle des agriculteurs sur des intrants tels que les semences, ainsi que la promotion de systèmes décentralisés de production alimentaire, d'achats et de distribution.

Il y a bien sûr des points de vue différents sur les aspects essentiels des réformes agraires, des technologies agricoles ou de la souveraineté alimentaire. Mais dans le contexte de la loi sur la sécurité alimentaire, les principaux désaccords ne sont pas de savoir si ces mesures sont essentielles pour assurer la sécurité alimentaire; peu de personnes ne conviendraient pas que les systèmes alimentaires durables ont besoin d'être ranimés et développés, et que la crise dans l'agriculture a besoin d'être réglée. Les débats portent

plutôt sur la question de savoir si ces mesures doivent faire partie d'une unique loi omnibus sur la sécurité alimentaire. Ceux qui croient que la loi ne devrait pas contenir ces mesures pensent que celles-ci sont d'une importance essentielle pour la sécurité alimentaire à long terme. Leur désaccord est plus pratique: comme il existe déjà une loi qui intègre de nombreux droits, en ajouter d'autres la rendrait très difficile à mettre en œuvre et la mettrait en danger de s'effondrer sous son propre poids. En réponse, ceux qui exigent l'inclusion de garanties légales pour les agriculteurs et l'agriculture font valoir qu'au moins, la loi ne devrait alors pas s'appeler loi pour la sécurité alimentaire mais plutôt pour les garanties alimentaires.

Il y en a peu qui demandent l'inclusion de mesures relatives au deuxième mode de sécurité alimentaire des ménages, à savoir défendre la capacité d'acheter de la nourriture. Ceci parce qu'il est bien connu que cela exige avant tout des garanties sur l'emploi et la protection de la main d'œuvre, qui sont et doivent rester l'objet de lois distinctes.

L'autre grand débat sur l'extension de la portée de la loi sur la sécurité alimentaire au-delà de l'approvisionnement alimentaire public est lié aux mesures qui sont essentielles pour assurer la sécurité non seulement alimentaire mais également nutritionnelle. Cela vient du fait évident que les causes de la malnutrition dépassent le simple manque d'accès à une alimentation suffisante. Même si une personne mange suffisamment, elle peut quand même être mal nourrie si la nourriture qu'elle consomme n'est pas nutritive, si elle est incapable d'absorber la nourriture qu'elle mange parce qu'elle souffre d'infections répétées (par exemple, à cause de l'eau polluée ou d'un mauvais assainissement), ou si elle n'a pas accès aux services de soins de santé pour traiter ces infections.

Concernant les aliments nutritifs, on fait valoir que le SPD ne distribue que du riz et du blé, qui fournissent des calories mais pas beaucoup d'autres types de nutrition. Pour y remédier, une proposition a été faite d'inclure le millet; cela a été fait dans la NFSA, avec le prix du kilo de millet fixé à la somme symbolique d'une roupie comme incitation. L'autre proposition était d'inclure des légumineuses riches en protéines dans les garanties légales du SPD, mais cela n'a pas été accepté à cause de considérations pratiques sur les implications budgétaires.



Sur la question d'inclure des mesures non alimentaires dans la loi sur la sécurité nutritionnelle, les partisans font essentiellement valoir que la loi doit également contenir des garanties pour l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement public et les soins de santé. Une fois encore, les désaccords sont plus pratiques que de principe. L'un est le souci de charger une loi de trop nombreux droits divers et distincts (même s'ils sont complémentaires). Tout aussi pertinentes, les préoccupations sur la façon dont une loi peut au mieux garantir la sécurité alimentaire des nourrissons et des jeunes enfants, car la recherche confirme que la malnutrition s'installe de la façon la plus irréversible dans les 1 000 premiers jours suivant la conception. Pendant les six premiers mois, la nutrition de l'enfant est sécurisée au mieux avec l'allaitement exclusif. Une travailleuse pauvre du secteur informel n'a généralement pas d'autre option que de retourner travailler peu de temps après l'accouchement, laissant son enfant le plus souvent aux soins des frères et sœurs plus âgés. Le nourrisson souffre alors d'un double coup dur nutritionnel, d'être privé du lait maternel et de devenir vulnérable aux infections répétées du fait d'ingestions insalubres par voie orale.

Pour aider à la nutrition du nouveau-né, la mère a besoin de prestations de maternité qui lui permettent de se reposer et de rester à la maison, ainsi que de crèches près du lieu de travail qui l'autorisent à allaiter régulièrement son enfant. De nombreux experts et activistes souhaitaient inscrire les

deux dans la loi sur la sécurité alimentaire. La loi finale contient des dispositions pour des prestations de maternité quasi universelles pour la première fois dans le pays (laissant de côté seulement les femmes qui travaillent dans l'administration ou le secteur privé, qui offrent déjà ces droits). La seconde exigence pour des crèches près du lieu de travail n'a pas été intégrée. Toutefois, une fois encore, cette exclusion n'était pas fondée sur des principes mais sur des calculs budgétaires.

Le débat général sur choisir entre une approche holistique ou pragmatique pour définir la portée de la loi sur l'alimentation peut s'appuyer sur l'expérience des autres pays. La loi brésilienne a choisi de mettre en place uniquement de grandes priorités politiques et arrangements institutionnels. La République du Nicaragua et la République de l'Équateur ont des exemples de lois nationales qui essaient non seulement de traiter de nombreuses questions liées aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté et de la marginalisation, mais qui essaient également de combler les lacunes institutionnelles; en outre, elles contiennent des dispositions sur les institutions, les politiques et même les mécanismes de mise en œuvre. Le résultat est une loi lourde, satisfaisante dans le texte, mais difficile à mettre en œuvre. L'Inde a installé une loi plus légère, restreinte aux droits directs à l'alimentation, mais avec encore plein de difficultés de mise en œuvre.

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
ou contactez-nous au
righttofood@fao.org

