



©Sumit Dayal

- 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

Quelles formes d'approvisionnement public protègent au mieux les droits des groupes vulnérables?

Les communautés les plus marginalisées et les groupes vulnérables souffrent de contraintes spécifiques qui exigeraient des mesures particulières. Les discussions sur la meilleure façon de garantir leur droit à l'alimentation impliquent des compromis difficiles et aussi d'aborder les stéréotypes dégradants sur les plus vulnérables.

ARGUMENTS EN FAVEUR DE DROITS SPÉCIFIQUES

- Même dans le cadre d'une approche de garanties universelles, les personnes âgées et handicapées, les Dalits et les groupes tribaux auraient besoin d'un appui inconditionnel spécifique
- Les programmes d'alimentation des démunis et les cuisines communautaires pourraient offrir une solution cohérente pour les sans abri et les résidents pauvres ainsi que pour les migrants isolés
- Les enfants travailleurs non scolarisés et les enfants des rues sont écartés du programme de repas scolaire, bien qu'ils soient les plus vulnérables; ils devraient pouvoir avoir accès de façon inconditionnelle à tous les programmes d'alimentation
- La portabilité des droits serait exigée pour les migrants saisonniers

ARGUMENTS CONTRE

- Soucis de complexité budgétaire et administrative
- Coût prohibitif sans ciblage mais le ciblage exigerait des systèmes d'identification complexes
- La mise en œuvre devrait être améliorée au lieu de créer des mécanismes supplémentaires
- Des systèmes universels d'alimentation et/ou une croissance économique générale garantiraient également que les besoins des groupes vulnérables sont satisfaits
- La portabilité encouragerait des niveaux insoutenables de migration vers les zones urbaines

Les premiers projets de la loi sur l'alimentation de l'Inde contenaient beaucoup de dispositions détaillées sur ces questions, mais la loi finale a exclu la plupart d'entre elles.

Ce chapitre examine les débats sur la façon dont la loi et les programmes alimentaires devraient traiter les privations de nourriture de ces groupes qui sont les plus vulnérables et souffrent le plus d'insécurité alimentaire, au-delà des dispositions pour les grandes catégories des femmes et des enfants. Quelles sont les populations les plus vulnérables à la faim, et quelles devraient être les stratégies spéciales de l'État pour accorder la priorité au droit à l'alimentation des communautés les plus marginalisées? Les premiers projets¹ de la loi sur l'alimentation de l'Inde contenaient de nombreuses dispositions détaillées à ce sujet mais elles ont toutes été exclues de la loi finale.

Certains pensent que les droits déjà contenus dans la NFSA sont suffisants, si elle est correctement mise en œuvre, pour protéger le droit à l'alimentation des segments de la population les plus vulnérables du point de vue alimentaire. D'autres font valoir (comme nous l'avons déjà vu) que c'est seulement si le SPD est rendu universel que les garanties alimentaires créées par la loi atteindront réellement ceux qui en ont le plus besoin, car tout ciblage tend à exclure les plus impuissants qui n'ont pas les compétences ni le capital social pour négocier les procédures officielles afin d'être inscrits à ces programmes.²

D'autres encore soutiennent que même les programmes universels pourraient laisser de côté les plus vulnérables en raison des obstacles sociaux et économiques à l'accès extrêmement élevés auxquels ils sont confrontés. Par conséquent, toute loi de garantie à l'alimentation doit comprendre des droits d'approvisionnement spéciaux – souvent distincts de ceux qui sont adéquats pour d'autres populations moins vulnérables – qui prennent en compte les charges sociales et économiques particulières et les obstacles à l'accès à l'alimentation et à la nutrition qu'ils rencontrent.

La FAO affirme que « toutes les personnes ont les mêmes droits concernant l'alimentation, mais en raison des circonstances particulières de chacun, différentes mesures doivent être prises par les gouvernements pour concrétiser ce



droit *pour tous*... L'approche fondée sur le respect des droits suppose que les personnes les plus vulnérables, quelle que soit la cause de leur vulnérabilité, soit identifiées et dotées des moyens de revendiquer leurs droits. Elle exige également que tout processus discriminatoire au niveau de la gouvernance et des structures du pouvoir soit détecté et corrigé ».

Il y a des débats sur la nature des mesures spéciales que chaque groupe exige. Il n'est pas possible d'en faire la liste exhaustive dans ce bref survol de tous les groupes, ni celle de la gamme des droits spéciaux suggérés pour chacun d'entre eux. Mais quelques exemples suffiront.

Parmi les principaux groupes vulnérables figure celui des personnes âgées.³ Du fait de leur capacité réduite à travailler, les personnes âgées gagnent moins que les générations plus jeunes. Cela menace non seulement de réduire leur accès à l'alimentation, mais les rend également plus vulnérables à la pauvreté, l'itinérance, les maladies non traitées et aux abus violents,⁴ ce qui à son tour porte atteinte à leur droit à

1 Pour un résumé des disposition des versions precedents, voir: http://www.righttofoodindia.org/data/right_to_food_act_data/July_2011_comparison_nac_govt_draft_nfsbl.pdf

2 Voir par exemple: Hirway, I. 2003. Identification of BPL Households for Poverty Alleviation Programmes. *Economic and Political Weekly*, Vol. 38 No. 45 – Nov. 8.

3 Pour un rapport détaillé sur les caractéristiques socio-économiques de la population âgée en Inde, voir: http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/elderly_in_india.pdf

4 Une enquête menée par une ONG sur les conditions des personnes âgées en Inde a conclu que plus d'un tiers avaient connu des formes de violence. Des violences verbales et émotionnelles ont été rapportées par 60 à 70 pour cent des répondants dans certaines villes, et des violences physiques par environ un cinquième des répondants dans plusieurs villes (<http://www.helpageindia.org/pdf/surveysnreports/elderabuseindia2010.pdf>).

l'alimentation.⁵ Les personnes handicapées⁶ font également face à d'énormes obstacles éducatifs, sociaux et physiques et ont par conséquent un désavantage majeur en ce qui concerne l'emploi et donc un accès assuré et digne à l'alimentation. Lorsque les personnes handicapées sont également membres d'autres catégories sociales extrêmement désavantagées comme les populations tribales ou Dalits, leurs difficultés pour trouver du travail et de la nourriture sont amplifiées. Les femmes seules qui sont veuves, divorcées ou célibataires sont confrontées à diverses restrictions sociales et ont beaucoup de mal à trouver un emploi sûr rémunérateur. Même lorsqu'elles arrivent à trouver un emploi, elles risquent de recevoir un très faible salaire et d'être obligées de travailler de longues heures. Pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants, les femmes seules doivent souvent mettre en gage ou vendre leurs actifs par désespoir, ou recourir à des options indignes comme le travail du sexe, la mendicité et envoyer leurs enfants travailler.

Pour tous ces groupes, de nombreux commentateurs ont suggéré l'inclusion de pensions mensuelles inconditionnelles adéquates dans la loi sur l'alimentation, et c'est ce que faisaient les premières versions officielle.⁷ Mais ces droits ont finalement été éliminés de la NFSA, probablement pas pour une raison de principe mais pour des considérations fiscales.

Les migrants constituent une grande proportion des personnes démunies et sans abri dans les villes à travers l'Inde. Ces hommes, femmes et enfants adoptent souvent des modèles circulaires de migration, de la campagne vers

les villes et retour, et se concentrent généralement dans des professions vulnérables et des environnements non abrités. Dans leur lutte pour survivre, ces personnes connaissent une importante détresse économique dans les villes où elles sont souvent exploitées comme main d'œuvre bon marché. Dans ces circonstances, elles deviennent vulnérables à de nombreuses privations et font face à de grandes difficultés pour accéder aux programmes de sécurité sociale ainsi qu'aux installations de base pour l'alimentation, la santé, le logement et l'éducation. Un autre défi majeur est l'absence de portabilité des droits liés à l'alimentation, en particulier du SPD et des pensions, mais également l'admission dans les centres d'alimentation pour les enfants et même les écoles.

Les défenseurs de ces groupes font valoir par conséquent qu'il est crucial que l'État reconnaisse la portabilité des droits socio-économiques pour les migrants qui se déplacent de façon saisonnière; ils devraient pouvoir accéder à leurs droits sans être entravés par leur localisation physique. Mais cela n'a pas été accepté dans la loi sur l'alimentation, peut-être en raison de craintes non exprimées de déplacements plus importants des populations rurales vers les villes. Toutefois, les programmes de repas subventionnés appuyés par des fonds publics pourraient devenir une intervention importante pour élever l'état nutritionnel des femmes, hommes et enfants urbains sans abri. Cela libérerait également une bonne partie de leurs revenus quotidiens qu'ils sont actuellement obligés d'investir dans des aliments vendus dans la rue relativement onéreux, peu nutritifs et peu hygiéniques.

Les versions initiales de la NFSA comprenaient ces dispositions pour l'alimentation des démunis et des cuisines communautaires pour fournir de la nourriture abordable aux personnes sans abri et aux résidents pauvres.⁸ Les débats ont d'abord porté sur la question de savoir si cela devait être laissé à la charité privée, mais les preuves rassemblées ont montré combien les organisations caritatives religieuses et laïques avaient chuté à des niveaux négligeables.⁹ Des questions se sont posées également sur la façon dont cela devait être organisé, et les suggestions allaient d'étendre le mandat des centres d'alimentation pour les enfants à

5 Des études sur l'effet des pensions rapportent que si elles permettent de couvrir les frais pour la nourriture et autres besoins fondamentaux, elles sont insuffisantes pour les besoins de santé et de la famille (http://www.righttofoodindia.org/data/pensions/Old_Age_Pension_Scheme_in_Jharkhand_and_Chhattisgarh.pdf). Dans ce contexte, l'approvisionnement alimentaire direct aurait un impact positif significatif. En septembre 2014, le Gouvernement de l'Uttarakhand a annoncé un régime de sécurité alimentaire qui proposait de fournir gratuitement des céréales alimentaires à toutes les femmes de plus de 60 ans dans l'État. À l'époque, on estimait que le régime ciblerait environ 500 000 personnes. Il a poursuivi en instaurant un régime de repas de midi pour le groupe, à mettre en œuvre à travers le système Anganwadi.

6 Pour une discussion sur la prévalence et les particularités du handicap en Inde, voir: http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/disability_india_statistical_data_11mar2011/CHAPITRE%204-Dimension_Disability.pdf

7 Voir par exemple: CCN (Conseil consultatif national). 2011. *National Food Security Bill, 2011* (disponible sur http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/nfsb_final.pdf).

8 Ibid.

9 Pour une étude de cas sur l'approvisionnement alimentaire par les organisations caritatives religieuses, voir: <http://centreforequitystudies.org/wp-content/uploads/2012/08/Religious-charities-in-Delhi.pdf>

mandater les organisations caritatives religieuses et sociales avec un appui officiel. Il y a eu également des discussions sur l'opportunité et la faisabilité du contrôle d'accès pour ces centres. Alors qu'il était jugé faisable de préparer de telles listes dans un contexte rural, le contrôle d'accès dans un contexte urbain extrêmement mobile, même s'il était souhaitable, n'était pas pratique. D'un autre côté, l'ouverture de ces centres aux personnes non pauvres améliorerait la dignité et la qualité des services. Le Comité parlementaire permanent s'est opposé à l'alimentation des démunis et aux cuisines communautaires car il avait peur « qu'il soit difficile pour l'administration d'identifier les personnes démunies et sans abri et cela romprait le tissu social car les membres sans revenus de la famille pourraient être poussés hors de la maison pour aller se nourrir ». ¹⁰ Les partisans de ces mesures ont eu le sentiment que ces objections voyaient de façon stéréotypée les pauvres comme des demandeurs de charité sans dignité fondamentale, et ont été consternés que ces arguments viennent des législateurs.

Un problème majeur rencontré par un grand nombre de ces populations les plus vulnérables est qu'elles n'ont pas de preuves d'identité ou d'inscription et ne sont par conséquent pas reconnues comme des citoyens. En Inde, c'est un problème majeur pour les populations des bidonvilles et de sans abri, les migrants, et aussi les habitants de la forêt qui n'ont souvent pas de documents d'identité de base et

sont donc empêchés de jouir de leurs droits, y compris les garanties alimentaires en vertu de la loi sur l'alimentation. Par conséquent, bien que ce soit au-delà de la portée d'une loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, les stratégies de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans de nombreux pays incluent également des programmes d'inscription. Cela peut porter à controverse et être vu parfois comme une tentative de contrôler les groupes marginalisés. En Inde, il y a eu des efforts officiels pour fournir des cartes d'identité biométriques à toutes les personnes, et pour lier la sécurité alimentaire et d'autres droits à ces cartes, mais les critiques se sont opposés à l'extension de ce qu'ils craignent voir devenir une surveillance de l'État.

Certains font valoir que les personnes qui vivent dans la famine devraient d'abord réclamer en vertu d'une loi sur l'alimentation. ¹¹ Amartya Sen a eu son célèbre argument comme quoi la démocratie est la plus solide défense contre les famines. Mais elle semble impuissante devant la famine individuelle endémique. Les gouvernements en Inde (comme dans la plus grande partie du monde) nient de façon typique l'existence de la famine. Dans les premières versions, les gouvernements d'État étaient obligés de mettre en place des protocoles pour empêcher la famine, offrir une aide efficace et suffisante en cas de famine, enquêter sur les morts dues à la famine, attribuer la responsabilité et empêcher la récurrence. Mais finalement ces droits ont été exclus du champ d'application de la loi.

10 Gouvernement de l'Inde. 2013. *The National Food Security Bill, 2011*. Comité permanent sur l'alimentation, les affaires de consommation et la distribution publique (2012-13). New Delhi (disponible sur <http://www.prsindia.org/uploads/media/Food%20Security/SC%20Report-Food%20Security%20Bill,%202011.pdf>).

11 Voir par exemple: Parulkar, A. 2012. Starving in India: The forgotten problem. *The Wall Street Journal – India*, 9 avril 2012 (disponible sur <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/tag/starving-in-India>).

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

