



© Amin F. Khan

- 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 transferts alimentaire et monétaires publics doivent-ils avoir des conditionnalités attachées?

Si l'on excepte l'obligation de scolarisation pour les repas scolaires, la loi indienne contient peu de conditions. Les conditions pour réclamer les prestations de maternité sont ambiguës. Toutefois, les débats sont toujours ouverts car la discussion sur les conditionnalités a beaucoup à voir avec l'efficacité et les changements de comportements. Il est également important de prendre en considération ceux dont les droits sont protégés.

### ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA CONDITIONNALITÉ

- Incite les familles pauvres à éviter des décisions d'investissement sous-optimal dans le capital humain
- Accroît l'appui des contribuables aux programmes sociaux
- Les programmes peuvent utiliser les manquements aux conditionnalités afin d'évaluer la fonctionnalité des installations de service public et allouer des ressources pour les améliorer

### ARGUMENTS CONTRE

- Punit injustement les personnes les plus vulnérables pour ne pas être en mesure de remplir les conditions à cause de leur position désavantagée et vulnérable
- Les contraintes sur les infrastructures publiques disponibles limitent également la capacité des personnes vulnérables à être en conformité
- Limite les droits des plus vulnérables, en particulier les femmes et les enfants non scolarisés



Un débat important se concentre sur la question de savoir si les obligations de l'État de fournir une protection alimentaire et sociale devraient être conditionnées à certaines actions d'utilité sociale entreprises par les bénéficiaires. Si l'on excepte la fréquentation scolaire pour les repas scolaires, la loi indienne contient peu de conditions (même si les conditions pour les prestations de maternité sont ambiguës).

Durant la formulation de la loi, il n'y a pas eu de proposition sérieuse pour imposer des conditionnalités aux transferts de céréales du SPD et aux garanties alimentaires des jeunes enfants et des femmes enceintes. Toutefois, de nombreux fonctionnaires pensent fermement que les prestations de maternité devraient être subordonnées à l'âge du mariage, à la taille de la famille, aux contrôles pré et postnataux, aux vaccinations et aux accouchements dans des institutions. Il y a également une conditionnalité implicite pour les repas scolaires – celle de la scolarisation (mais pas des résultats scolaires).

Les conditionnalités impliquent qu'afin de devenir éligibles à certains régimes de sécurité sociale, les bénéficiaires doivent remplir certaines conditions d'utilité sociale. Venant en appui, une étude parrainée par la Banque mondiale soutient que les familles (pauvres) ne se comportent pas comme des individus rationnels avec des connaissances parfaites, et par conséquent font des investissements sous-optimaux dans le capital humain; ainsi les gouvernements « ... savent mieux ce qui est intimement bon pour les personnes

pauvres que les pauvres eux-mêmes, du moins dans certains domaines ». Elle déclare également que comme les régimes conditionnels récompensent et encouragent les pratiques de « bon comportement », ils sont plus acceptables pour les contribuables et autres groupes de pression. Les critiques font valoir que le principe de conditionnalité est problématique car cela suppose que les pauvres sont incapables de prendre de bonnes décisions de façon indépendante; que leur comportement doit être conditionné en les pénalisant s'ils ne réussissent pas à prendre des décisions socialement bénéfiques.

En Inde, le débat sur la conditionnalité est jusqu'ici non résolu. De nombreux fonctionnaires ainsi qu'une partie des experts de la santé génésique pensent que ces prestations devraient être soumises aux conditions suivantes: la mère doit avoir plus de 19 ans, elle devrait recevoir des prestations uniquement pour les deux premières naissances, et elle doit subir des examens de santé prénataux et postnataux en plus d'accoucher dans une institution.<sup>1</sup> Ces conditions étaient déjà appliquées dans des régimes couvrant de plus petites populations avant la NFSA. Les débats sur la question de savoir si ces conditions devaient s'appliquer aux prestations de maternité quasi-universelles imposées par la NFSA n'ont pas été menés au Parlement (la plupart des débats parlementaires autour de la NFSA se sont concentrés sur le SPD et pas sur les autres garanties importantes, dont les prestations de maternité). La NFSA ne résout pas non plus ces questions de façon catégorique, car elle garantit des prestations de maternité quasi universelles aux femmes enceintes sur la base du régime préparé pour cela par le gouvernement central, sans préciser si ce système doit ou non avoir des conditions.

Mais ces questions ont été en revanche vivement contestées à la Cour suprême. Avant l'adoption de la NFSA, le gouvernement central exploitait un système de prestations de maternité pour les femmes enceintes pauvres qui remplissaient seulement deux conditions, avoir plus de 19 ans et jusqu'à deux naissances. Mais le gouvernement central a intégré cela dans un système plus vaste soumis à toute la gamme des conditions décrites ci-dessus. Les pétitionnaires ainsi que les commissaires de la Cour suprême, dans ce qui a de façon populaire été décrit

1 Voir: <http://mohfw.nic.in/WriteReadData/l892s/file28-99526408.pdf>

comme l'affaire du droit à l'alimentation, se sont opposés à ces conditions devant la Cour suprême. La jurisprudence a largement souscrit aux vues des pétitionnaires et des commissaires.<sup>2</sup>

Le gouvernement a soutenu fermement ces conditions, en soulignant le besoin d'inciter à un relèvement de l'âge du mariage pour la santé des mères (dans une situation où l'âge moyen du mariage pour les filles oscille autour de 16,5 ans) et d'encourager les contrôles, les vaccinations, les accouchements dans les institutions et un nombre moindre de naissances). De fait, il y a des preuves que l'imposition de ces mesures incitatives a été suivie d'une amélioration de la santé maternelle et néonatale. Les études montrent une augmentation des accouchements institutionnels en milieu rural de 29,8 pour cent en 2002–2004 à 37,8 pour cent en 2007–2008, et une réduction d'environ quatre morts périnatales (décès du fœtus ou du nouveau-né) et deux morts néonatales pour 1 000 naissances vivantes, même si l'attribution est contestable. En outre, le gouvernement central a fait valoir que si les prestations de maternité n'étaient pas restreintes aux femmes de plus de 19 ans et jusqu'à deux naissances vivantes, le système découragerait le planning familial et contreviendrait à l'âge légal du mariage. La Cour suprême a demandé à l'État de continuer à offrir des prestations de maternité aux femmes vivant en-deçà du seuil



de pauvreté et a également demandé au gouvernement de prendre en considération ces questions.

En réponse, l'argument est tout d'abord que ces études n'établissent pas sans aucun doute possible que ces résultats positifs en matière de santé soient directement attribuables à la conditionnalité. D'autres arguments contre les conditions d'accès aux prestations de maternité ne contestent pas les avantages du relèvement de l'âge du mariage, du nombre moindre de naissances, des contrôles réguliers, des vaccinations et des accouchements institutionnels. Mais, comme l'ont fait valoir les commissaires, l'objectif des prestations de maternité est distinct: fournir une forme de sécurité sociale aux femmes enceintes et leur permettre d'accéder à une meilleure nutrition durant la grossesse. Rendre l'obtention des espèces subordonnée au lieu d'accouchement irait à l'encontre de son objectif.

La prévalence de l'anémie augmente avec le nombre d'enfants nés, ce qui indique que les femmes qui ont plus d'enfants exigent davantage d'appui nutritionnel. La malnutrition, notamment l'anémie, contribue à un nombre significatif de décès maternels. Les preuves sur le terrain suggèrent (même s'il est vrai que des preuves plus solides sont nécessaires) que les transferts monétaires pour les femmes enceintes, s'ils sont fournis à temps, sont utilisés dans de nombreux cas pour des dépenses alimentaires et/ou de santé pendant la grossesse. Un responsable du ministère a déclaré qu'exclure les femmes qui ont déjà deux enfants ou plus priverait 60 pour cent des femmes ciblées dans le cadre du régime de cette prestation. Cela équivaldrait à mettre leurs vies en danger et à contribuer davantage au taux élevé de mortalité maternelle. En outre, il est fait valoir que ces conditions pénalisent la mère, qui est souvent impuissante à prendre des décisions concernant sa santé génésique; il peut également y avoir des contraintes sur les infrastructures publiques disponibles.<sup>3</sup>

Même dans les débats au niveau mondial, une critique importante des conditionnalités est que, paradoxalement, elles punissent les personnes qui ne sont pas en mesure de remplir les conditions à cause de leur position désavantagée et vulnérable. Il y a également le paradoxe possible que les conditionnalités peuvent de fait protéger à l'occasion les

2 Ordonnance de la Cour suprême du 27 novembre 2011 dans *PUCL vs UOI* dans WP(C) No. 196 de 2001 (disponible sur <http://www.righttofoodindia.org/data/2007nov11scorder.doc>).

3 Ordonnance de la Cour suprême datée du 11 novembre 2007 dans *PUCL vs UOI* dans WP(C) No. 196 de 2001.



droits des enfants mais en même temps avoir un effet mitigé sur les adultes (principalement les femmes) qui doivent supporter les coûts de transaction et sont exposés aux abus du personnel de santé et des enseignants qui rendent compte de la réalisation des conditionnalités. Les ménages pauvres font face à des coûts d'opportunité élevés ainsi qu'à des obstacles économiques, sociaux et même physiques pour répondre à la conditionnalité des transferts monétaires. Dans ces circonstances, en plus d'être contrairement à l'éthique, les conditionnalités peuvent perpétuer les circonstances qui empêchent la famille d'améliorer son niveau de vie. Mais dans certains pays comme les États-Unis du Mexique et la République dominicaine, en complément au programme de transfert monétaire conditionnel, le gouvernement a alloué des ressources pour stimuler la capacité et la qualité du système de santé et d'éducation et pour combler les lacunes.

Ils ont utilisé les informations sur les manquements aux conditionnalités pour évaluer la fonctionnalité des installations de service public et les améliorer. Ils ont ensuite mis en place des mécanismes pour éviter de pénaliser les familles qui avaient échoué à cause de la mauvaise qualité des services ou de leur éloignement.

Ce sont exactement les mêmes soucis avec l'énigmatique restriction par la NFSA des repas de midi uniquement aux enfants qui étudient dans les écoles (publiques ou aidées par le gouvernement). Ainsi, implicitement, la loi impose la conditionnalité de la scolarisation pour recevoir des repas de midi, ce qui prive les enfants qui n'ont pas la possibilité d'aller à l'école de profiter de repas cuisinés chauds et nutritifs. Encore une fois, on fait valoir que cela pénalise les enfants les plus vulnérables, qui ont le double coup dur d'être privés de leurs droits à l'éducation et de leurs droits à l'alimentation. L'argument ici est que, tandis que tous les efforts doivent être faits pour inscrire à l'école les enfants déscolarisés, ils ne doivent pour aucune raison être refoulés s'ils arrivent à un centre d'alimentation pour chercher de la nourriture.

Aucun autre droit en vertu de la NFSA n'est soumis à des conditions. La loi n'impose pas explicitement de conditionnalités sur les prestations de maternité, mais on peut dire qu'elle leur laisse la porte ouverte au cas où elles feraient partie du « système » du gouvernement central. Mais les repas scolaires imposent clairement la condition de la scolarisation, ce qui exclut les enfants qui sont les plus vulnérables.

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)

