

LE DROIT À L'ALIMENTATION EN INDE

Ordonnance exemplaire, efficacité à démontrer

L'Inde s'est dotée le 3 juillet dernier d'une ordonnance pour le droit à l'alimentation qui constitue le plus important programme au monde de distribution alimentaire subsidiée. Exemplaire sur le plan juridique, la situation indienne souffre néanmoins d'un relatif statu quo des indicateurs d'insuffisance alimentaire et de malnutrition. L'ordonnance gouvernementale, qui vient donc d'être adoptée, rencontre une partie des souhaits de la société civile mais laisse sceptique quant à sa mise en œuvre.

alimentaire continuent à sévir. En six ans, malgré une décennie d'importante croissance économique, le pourcentage d'adultes sous le seuil de malnutrition ne s'est réduit que de 36 % (1998-1999) à 33 % (2005-2006)¹. Le taux d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale est, lui, resté inchangé, à 47 %.

L'Inde a, au fil des dernières décennies, adopté une série de droits dans sa législation, dont celui à la vie, inscrit au cœur même de la Constitution. Mais leur mise en pratique a longtemps été très inégale ou peu effective, en raison notamment de l'importance du territoire national et de l'inaccessibilité ou de l'excentrement de populations parmi les plus nécessiteuses.

Soixante-sept pour cent de la population indienne - 800 millions de personnes - devraient se voir garantir l'accès à 5 kilos de céréales par personne et par mois à des prix extrêmement bas. Les femmes enceintes et allaitantes ainsi que les enfants en âge de scolarité sont tout particulièrement visés. Dans l'ensemble, après identification par les États et le gouvernement central, ce sont 50 % des populations urbaines et 75 % des populations rurales qui devraient bénéficier des effets de cette ordonnance pour la sécurité alimentaire.

Le rapporteur spécial des Nations unies pour le Droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a salué l'initiative gouvernementale indienne, déclarant qu'elle permettra de garantir désormais comme un droit effectif les aides humanitaires octroyées par le gouvernement. Prévenant les critiques relatives au coût d'une telle opération (estimé entre 17 et 20 milliards d'euros annuels pour l'Inde), il a déclaré qu'il n'y avait pas de meilleur investissement pour le pays, les coûts de la faim et de la malnutrition étant immenses et généralement très sous-estimés.

Paradoxe indien

L'Inde est aujourd'hui autosuffisante en matière de céréales essentielles. Pourtant, la malnutrition et l'insuffisance

**Mettre
en place un service
de traitement des
plaintes.**

De multiples systèmes de protection sociale co-existent sans coordination. D'après la FAO, États, gouvernement central, organisations humanitaires ou caritatives et ONG locales sont à l'origine de 80 régimes et systèmes relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Avec pour résultats des doubles ou triples chevauchements de populations assistées et leur corollaire : l'exclusion de ces systèmes de populations qui en auraient le plus besoin.

De plus, le système de distribution publique, réformé en 1997, est passé de l'universalité à un ciblage des bénéficiaires. Seuls les détenteurs d'une carte de rationnement peuvent désormais dis-

Sources

«The national food security ordinance, Ministry of Law and Justice», *The Gazette of India, Extraordinary*, 5 July 2013

Le droit à l'alimentation. Le temps d'agir. Avancées et enseignements tirés lors de la mise en application. FAO, 2012

Revendiquer les droits humains. Le défi de la responsabilisation. Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2011.

<http://www.lesechos.fr/economie-politique/monde/actu/0202887879997-l-inde-cree-un-droit-a-l-alimentation-pour-800-millions-de-personnes-586027.php#UeTxCexKhIs.scoopit>

¹ : *Le droit à l'alimentation. Le temps d'agir. Avancées et enseignements tirés lors de la mise en application.* FAO, 2012, p.

poser de céréales subventionnées. Les autorités indiennes admettent les limites de ce système : erreurs généralisées de ciblage, non-viabilité des magasins de distribution, échec à stabiliser les prix et détournements.

Ce n'est que depuis une douzaine d'années qu'un « gouvernement des juges » garantit la systématisation et l'imputabilité de certains de ces programmes – notamment celui qui assure un repas de midi à tout enfant scolarisé. Saisie alors par des organisations membres de la Campagne pour le droit à l'alimentation, la Cour suprême a adopté une série d'ordonnances enjoignant aux autorités publiques de rendre effectifs les droits liés à l'alimentation et à la sécurité alimentaire, en les appuyant sur le droit constitutionnel à la vie. Inscrivant son action dans la durée, la plus haute juridiction du pays a créé un Bureau des commissaires de la Cour suprême, chargé de l'application et du suivi de ces ordonnances.

Atteindre les plus démunis ?

L'ordonnance que vient d'adopter le gouvernement central vise à élargir la base des familles bénéficiaires par rapport aux dispositifs d'aide alimentaire déjà existants tout en leur donnant un cadre légal qui jusqu'ici faisait défaut. Elle donne la priorité, pour la distribution des céréales subsidiées, à des organismes publics ou de la société civile (coopératives, etc.). Le gouvernement déclare également envisager l'identification des bénéficiaires par données biométriques ainsi que l'introduction de systèmes de coupons alimentaires ou d'allocations (« cash transfer ») pour remplacer la carte de rationnement.

D'éminents représentants de la société civile, dont la Prix Nobel de la paix Aruna Roy, ont exhorté – en vain – le gouvernement à inscrire l'universalité de l'aide alimentaire dans l'ordonnance. Aruna Roy, favorable à une initiative nationale contre la faim, déclarait déjà dans une interview à *Info Change India*, début 2013, que le projet envisagé de système d'identification des bénéficiaires serait impraticable. « Dans le système proposé pour différencier les ménages standards, prioritaires ou non concernés, les critères sont extrêmement confus et compliqués »

a-t-elle déclaré². Elle suggérait que soit donnée aux États la possibilité de ne pas faire la distinction entre ménages standards et prioritaires afin de pouvoir leur octroyer indistinctement les mêmes rations mensuelles de céréales. L'ordonnance du 5 juillet 2013 prévoit que les États membres sont libres de prendre toute mesure supplémentaire qu'ils jugent nécessaire pour lutter contre la faim (lire ci-contre).

Olivier De Schutter (rapporteur des Nations unies) a salué l'initiative.

Les organisations de la société civile regroupées dans la Campagne pour le droit à l'alimentation s'étaient déclarées favorables à une réglementation qui améliorerait le système existant et prévoirait de nouveaux programmes destinés aux plus démunis. Elles militent également pour une appréhension large du droit à l'alimentation qui inclurait l'accès à l'eau. La réglementation en faveur du droit à l'alimentation devrait aussi comprendre des mesures pour « revitaliser l'agriculture, soutenir les petits producteurs et productrices et encourager la production agro-écologique. »³ Elle devrait également prévenir la captation des terres, encadrer et garantir des prix rémunérateurs aux petits paysans et soutenir une diversification des productions alimentaires en complément aux céréales essentielles (blé et riz). Toutes choses que l'ordonnance du 5 juillet 2013 se contente de lister comme autant de chantiers législatifs à venir.

Contrôle et transparence

Surtout, cette loi doit intégrer « des mécanismes d'exigibilité et un système de suivi assuré par des institutions indépendantes de celles qui sont en charge de la mise en œuvre », affirmait en 2011 Biraj Patnaik, conseiller principal du Bureau de la Cour suprême chargé du suivi des ordonnances relatives au droit à l'ali-

2 : <http://infochangeindia.org/agriculture/analysis/depriving-the-poor-in-the-name-of-corruption-is-not-a-solution-aruna-roy.html>

3 : *Revendiquer les droits humains. Le défi de la responsabilisation. L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2001*, p. 40. À télécharger sur : www.rfn-watch.org

Promesse de campagne

L'ordonnance du 5 juillet 2013 est un aboutissement d'une promesse de campagne faite par le Parti du Congrès pour les élections de 2009. Les discussions à son sujet se sont embourbées au Parlement, faute de pouvoir dégager un consensus sur les avantages et inconvénients d'un programme d'une telle ampleur. L'approche des prochaines élections aurait poussé le gouvernement central à devancer les travaux parlementaires et à passer par une ordonnance, sans plus attendre une hypothétique loi. Il a donné la priorité à des « prestations spécifiques à fournir aux pauvres et aux personnes exposées à l'insécurité alimentaire » en les articulant autour du système de distribution public existant. Ce décret aux effets immédiats devait néanmoins encore être promulgué par le président indien. Avant une éventuelle ratification parlementaire qui ne devrait plus être qu'une formalité.

mentation. *La Loi doit encourager la diffusion active d'information, assurer la transparence et la responsabilisation des acteurs et sanctionner la violation des droits.*⁴

L'ordonnance gouvernementale prévoit que chaque État devra mettre en place un service de traitement des plaintes chargé de faire respecter la distribution des rations alimentaires. Une Commission, instituée au niveau de chaque État, veillera à la bonne application et à l'évaluation de l'ordonnance et de ses dispositifs de contrôle ; elle sera composée de cinq membres dont deux représentant les castes et les tribus recensées. L'avenir dira si ce système permet de réduire les détournements et la corruption dans l'attribution de l'aide alimentaire. ■

Une synthèse réalisée par Emmanuel De Lœul

4 : Idem