



©FAO/Noah 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

Qui devrait recevoir ces transferts alimentaires et de protection sociale?

La loi sur la sécurité alimentaire de l'Inde fournit de la nourriture à tous les résidents, indépendamment de la citoyenneté. Le SPD n'est pas universel mais a été considérablement étendu, couvrant la majorité des ménages ruraux. Une question importante se pose de savoir si les droits socio-économiques, dont le droit à l'alimentation, doivent être prévus pour tous les résidents et non seulement à des catégories ciblées de citoyens.

ARGUMENTS EN FAVEUR

- Comme l'a interprété la Cour suprême de l'Inde, le droit à l'alimentation est un droit à la vie fondamental qui s'applique à toutes les personnes, y compris les résidents non citoyens
- Universel ne signifie pas uniforme et la loi peut donner lieu à différents programmes pour différents groupes
- Les critères actuels pour le ciblage et l'identification de la pauvreté sont défectueux

ARGUMENTS CONTRE

- Les ressources budgétaires et céréalières sont limitées; par conséquent, l'attention devrait se porter uniquement sur ceux qui sont le plus dans le besoin
- Les États ont des obligations envers les citoyens légaux et non les immigrants clandestins
- L'application universelle pourrait exclure ou affaiblir l'idée d'action positive pour les plus vulnérables à la faim et la malnutrition
- Aucune justification pour nourrir les bien nourris
- Les besoins peuvent varier selon les différents groupes de population



Si les décideurs politiques conviennent que les États doivent fournir de la nourriture comme protection sociale (avec ou sans le soutien de la loi, et en nature ou en espèces), la question suivante qui se pose logiquement est: qui parmi la population résidant dans le pays devrait justement recevoir cette alimentation? Plus particulièrement, l’approvisionnement alimentaire doit-il être restreint aux seuls citoyens ou offert à tous les résidents, indépendamment de leur citoyenneté, et ces droits doivent-ils être universels ou ciblés vers les populations officiellement identifiées comme vulnérables? Le Parlement de l’Inde a finalement voté une loi pour garantir de la nourriture à tout le monde et pas seulement aux citoyens, pour un SPD non universel mais considérablement étendu, couvrant au niveau national 75 pour cent des ménages ruraux et 50 pour cent des ménages urbains. Dans les États les plus pauvres, comme les allocations reposent sur les niveaux de pauvreté des États, cela se traduit par un SPD quasi-universel dans leurs régions rurales.

L’Inde a un grand nombre de migrants légaux et clandestins, la majorité d’entre eux sont des réfugiés économiques fuyant la pauvreté de leur pays d’origine. Il n’existe pas de cadre juridique explicite pour déterminer les droits des résidents non-citoyens aux services publics. Les droits socio-économiques (qui entraînent des implications budgétaires) doivent-ils être restreints aux citoyens légaux?

La position constitutionnelle en Inde à ce sujet est discutable. Certains juristes signalent que les droits fondamentaux

garantis par la Constitution s’étendent à tous les résidents, mais que les autres droits comme les droits socio-économiques s’appliquent seulement aux citoyens. Ils ont raison sur le fait que, du point de vue strictement textuel, le droit à l’alimentation n’est pas explicitement répertorié comme droit fondamental. Mais comme nous l’avons vu précédemment, le droit à la vie a été interprété par la Cour suprême de l’Inde comme devant inclure le droit à l’alimentation (et d’autres droits essentiels pour une vie dans la dignité). Si cela est accepté, alors le droit à l’alimentation doit s’étendre aux résidents non-citoyens car c’est un droit fondamental. Le PIDESC parle également de garantir le droit à l’alimentation à « toute personne » à l’intérieur ou sous la juridiction de l’État, et interdit explicitement la discrimination sur la base de la nationalité, entre autres motifs.¹

Si nous examinons les débats dans les instances officielles et au Parlement, nous constatons qu’aucun argument sérieux n’a été invoqué officiellement pour restreindre ce droit uniquement aux citoyens. Le langage de la loi fait référence aux « personnes », « enfants » et « femmes », sans aucune mise en garde où que ce soit d’une exigence de citoyenneté, acceptant par là implicitement son application également aux migrants non citoyens et non enregistrés.

Mais lors de la mise en œuvre, les problèmes de l’exclusion de personnes à la citoyenneté contestée demeurent, en particulier pour certains immigrants, les populations sans domicile fixe, les habitants des forêts et ceux qui résident dans les régions éloignées. Ces populations ne possèdent souvent aucun document de citoyenneté, qui sont fréquemment réclamés par les fonctionnaires alors même que la loi ne les oblige pas à le faire.

Il y a également des arguments pratiques, basés sur les charges importantes et incertaines, contre l’inclusion des non-citoyens. Ces arguments s’appliquent plus généralement sur le deuxième débat de ce chapitre sur la question de savoir si ces droits doivent s’appliquer universellement ou être ciblés. Les experts avancent que les budgets et les céréales sont limités, et que si tout le monde en reçoit, les riches comme les pauvres, cela se traduira par un grand gaspillage de nourriture et d’argent public. Donc, en fin de compte, les pauvres recevront une part bien moindre des ressources

1 Disponible sur <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

publiques et de produits alimentaires subventionnés. Les pays d'Afrique du Nord qui ont essayé les approches universelles ont trouvé que cela augmente considérablement le coût des programmes.

Un argument puissant des critiques contre l'universalisation repose sur l'équité. Les programmes universels de sécurité sociale ont été critiqués pour ne pas posséder un élément d'action positive. La vulnérabilité et les privations de nourriture varient énormément selon les ménages, et beaucoup se sont demandé si droits « universels » signifiait également droits « uniformes ». Ils s'interrogent sur la justification du don à un riche propriétaire ou à un entrepreneur aisé de la même quantité de céréales subventionnées et au même prix qu'à une pauvre veuve sans terres ou à un mendiant handicapé sans abri. Mais les droits universels n'ont pas besoin d'être des droits uniformes, et la loi peut reconnaître que si tout le monde a un droit, les besoins ainsi que les obstacles à ce droit peuvent varier selon les différents segments de la population et que par conséquent cela peut entraîner différents programmes pour divers groupes dans le cadre d'un droit universel.

Les partisans d'un SPD universel font également valoir que l'État a le devoir moral de fournir des biens publics de base à tous les citoyens ou résidents au sein de sa juridiction; par conséquent les considérations sur l'efficacité

et la discipline budgétaire ne sont pas tenables dans ce cadre. En s'appuyant sur l'idée que chaque personne a un droit humain fondamental à une vie dans la dignité, il est soutenu qu'une démocratie constitutionnelle doit garantir un ensemble de droits fondamentaux – parfois décrits comme biens publics de base – à toute personne dans le cadre de la structure constitutionnelle et statutaire des droits de l'homme socio-économiques universels, y compris les droits à l'alimentation, aux soins de santé, à l'éducation et à la sécurité sociale. D'éminents économistes estiment qu'un déploiement complet de ces droits universels coûterait 10 pour cent supplémentaires du PIB. Le ratio des impôts en Inde par rapport au PIB demeure faible à environ 10 pour cent;² même s'il était amélioré à 20 pour cent, il serait encore inférieur à celui des États-Unis d'Amérique.

Cet argument éthique pour des droits universels est renforcé par l'expérience empirique lamentable de ciblage, qui s'est avérée exclure des prestations ceux qui étaient le plus dans le besoin. Les études officielles elles-mêmes reconnaissent que si vous êtes pauvres, il y a de plus grandes chances que vous ne soyez pas inclus dans les listes officielles de la BPL. Les critères d'identification de la pauvreté sont opaques et défectueux, laissant une grande marge à la discrétion des fonctionnaires aux plus bas niveaux et à une recherche de rente élevée. Les ménages les plus pauvres ne sont pas capables de comprendre et de négocier les processus officiels d'identification, le tout entraînant de graves erreurs d'exclusion et un ciblage biaisé qui s'éloigne des pauvres. Du fait des divers avantages des programmes de réduction de la pauvreté, beaucoup de non pauvres essaient d'être sélectionnés comme officiellement pauvres par la manipulation ou la tromperie (par exemple, un riche agriculteur qui manipule les registres fonciers pour prouver que ses fils adultes sont sans terres).

Un autre argument pratique est que le SPD universel s'est avéré fonctionner mieux que le SPD ciblé. Les États avec un SPD universel montrent la meilleure performance, suivis par les États proches de l'universalisation, suivis à leur tour par les États avec un SPD étendu. Les États avec un SPD ciblé ont les pires performances.



©Amin F. Khan

2 Disponible sur <http://indiabudget.nic.in/ub2014-15/frbm/frbm3.pdf>

En outre, le ciblage ne prend pas en considération la nature dynamique de la pauvreté. Au contraire, il présume qu'il existe un réservoir fixe de personnes désavantagées à n'importe quel moment donné dans le temps, menant par conséquent à l'idée fautive que les personnes désavantagées peuvent être identifiées avec précision et à moindre coût. C'est un argument convaincant contre le ciblage, en particulier dans les pays les plus vulnérables, ceux qui sont exposés aux chocs fréquents et ont des capacités très limitées. Les partisans des régimes universels font également valoir que « l'auto-sélection », lorsque les personnes des couches socio-économiques supérieures choisissent de ne pas profiter des régimes de sécurité alimentaire à cause de la qualité inférieure des produits alimentaires disponibles, réduirait l'utilisation et les dépenses réelles de ces régimes. Mais en même temps cela peut ouvrir la porte à d'autres détournements et fuites, comme les bénéficiaires « fantômes » et les détournements pour nourrir le bétail.

Il est important de noter que le débat du ciblage s'appliquait uniquement dans le contexte du SPD. L'Inde a finalement opté non seulement pour un système non universel mais considérablement étendu, mais aussi pour un système à deux niveaux, avec des droits plus importants pour ceux considérés comme les plus vulnérables. Elle a par conséquent essayé d'intégrer une action positive au sein d'un ensemble considérablement étendu mais non universel de droits. Mais elle a laissé aux États la question cruciale de la façon d'identifier ceux qui devaient être couverts par les droits étendus et les droits pour « les plus pauvres d'entre les pauvres » et ceux qui devaient en être exclus.



Il est significatif qu'il n'y ait pas eu de débats sérieux sur le ciblage des autres droits de la NFSA, comme l'alimentation préscolaire et des femmes enceintes, les repas scolaires et les prestations de maternité. Ils sont virtuellement universels pour les écoles publiques, les centres pour enfants, et pour tous ceux qui les recherchent. Dans d'autres pays, les programmes universels ont fonctionné dans la pratique comme un ciblage régressif, de nombreuses zones rurales éloignées étant laissées de côté. En Inde également, il y a une faible couverture de ces programmes universels dans les implantations rurales des castes désavantagées et des communautés tribales, ainsi que dans les bidonvilles urbains. En outre, d'autres problèmes demeurent du ciblage de fait, comme les enfants non scolarisés qui n'ont pas accès aux repas scolaires. Cela sera abordé dans un chapitre à venir.

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

