

Le droit à l'alimentation

Partage international n° 265 - Septembre 2010

Interview de Biraj Patnaik par Luc Guillory

Biraj Patnaik est conseiller spécial auprès de la Cour suprême de l'Inde. En 2003, il a été engagé avec son équipe pour superviser la mise en œuvre de tous les programmes « alimentation et emplois » du gouvernement indien. Son service est en particulier chargé d'instruire la Cour suprême de toute violation au programme Droit à l'alimentation par les gouvernements locaux et central. Luc Guillory l'a interviewé à Delhi en juin 2010 pour Partage international.

Partage international : *Pouvez-vous définir ce qu'est le procès du Droit à l'alimentation, comment il a vu le jour et qui l'a initié ?*

Biraj Patnaik : C'est le procès le plus long de l'histoire des tribunaux en Inde et dans le monde entier, initié sur l'idée très simple que chaque citoyen de tout pays devrait avoir accès à l'alimentation et que personne ne devrait être victime de la faim.

Il a été instruit car l'Inde, comme la plupart des nations, dispose d'un surplus de réserves alimentaires, le pays est même exportateur net de denrées alimentaires. Au cours des trente dernières années, nous sommes parvenus à l'autosuffisance alimentaire et cependant le nombre de personnes souffrant de la faim en Inde est l'un des plus élevés au monde.

En fait, le procès du droit à l'alimentation a défendu auprès de la Cour suprême indienne l'argument selon lequel ce droit à l'alimentation devrait être reconnu comme un droit inaliénable. Une plainte a été déposée en 2001 par un groupe de défense des droits de l'homme du Rajasthan répondant au nom de Union populaire pour les libertés civiles (UPLC). La Cour suprême a cependant estimé que ce problème n'était pas confiné au Rajasthan mais concernait le pays tout entier. Elle a donc pris l'initiative d'étendre son champ d'application au reste de l'Inde et a officiellement demandé au gouvernement d'apporter des réponses aux demandes formulées par les plaignants. Comme la réponse du gouvernement était insuffisante, la Cour suprême a promulgué des ordonnances afin de faire appliquer le droit à

l'alimentation. A ce jour, dix sept de ces ordonnances ont été décrétées.

PI. *Je suppose que l'UPLC n'est pas seule impliquée dans la plainte. Combien d'autres groupes compte la coalition ?*

BP. Plus de deux mille organisations réparties dans toute l'Inde sont partie prenante : des mouvements populaires, des ONG, des syndicats, des partis politiques, des groupes féministes et bien d'autres encore. C'est un mouvement très inclusif. La Campagne pour le droit à l'alimentation est devenue l'une des plus importantes de l'histoire de ce pays. La pression exercée par cette opinion publique a amené le Parlement à promulguer en 2005 la loi nationale de garantie d'emploi en milieu rural. Cette loi garantit un emploi avec un salaire minimum à des foyers situés dans des zones rurales. Jusqu'à présent, il s'agit d'un cas unique au monde. Il est unique car il fusionne politique économique et politique sociale. Cette loi va à l'encontre du fondement de la pensée néolibérale qui prédomine dans notre pays, et elle a cependant été passée par un gouvernement d'inspiration essentiellement néolibérale, à cause de la pression populaire.

PI. *Comment cette loi fonctionne-t-elle, et quels sont concrètement les résultats obtenus ?*

BP. A l'origine, cette loi n'était applicable que dans cent cinquante districts. Mais du fait de sa popularité, le gouvernement a dû l'étendre au pays dans son ensemble. Il faut comprendre que l'Inde compte près de 1,2 milliard d'habitants, la main d'œuvre disponible est donc abondante. De ce fait, les salaires sont en permanence sous-évalués et ils ne reflètent jamais le salaire minimum garanti en théorie par le gouvernement. Il est toujours aisé de trouver des gens plus pauvres prêts à travailler pour une rémunération plus faible.

La loi de garantie a inversé la dynamique existant entre les propriétaires fonciers d'un côté, les petits paysans et les ouvriers agricoles de l'autre. Ces derniers peuvent désormais travailler de manière indépendante dans le cadre de programmes gouvernementaux comme la construction d'infrastructures, de routes. Ils ne sont plus réduits à vendre leur force de travail pour de maigres salaires au profit de propriétaires terriens. Le gouvernement est tenu d'offrir un emploi dans les quinze jours suivant toute demande. L'Acte permet également l'édification d'infrastructures rurales et agricoles sur les terres de fermiers pauvres. Bien entendu, la mise

en œuvre complète de cette loi va encore demander beaucoup de temps et d'efforts. Elle rencontre des problèmes comme le paiement tardif des salaires ou la difficulté à fournir immédiatement un travail sur demande, mais l'expérience montre que ces difficultés sont plus aisément surmontées dans les régions où la société civile est mieux organisée, là où les travailleurs se sont regroupés en syndicats pour faire respecter leurs droits.

PI. *Les gens font-ils effectivement valoir leurs droits ? Nombre d'entre eux sont illettrés dans ces zones rurales.*

BP. La connaissance de la loi de garantie et des droits qui y sont rattachés est très répandue et cela se traduit par le fait que les gens exigent et se battent pour le respect de leurs droits. De puissants intérêts privés dressent de nombreux obstacles et une bonne douzaine de personnes au moins ont été tuées au cours de l'année écoulée. Tout ne se déroule pas de manière uniforme dans le pays. Les Etats du nord fonctionnent selon un mode assez féodal et sont marqués par l'oppression qu'exercent de puissants seigneurs terriens. Là les succès sont beaucoup plus limités. Néanmoins les salaires minimum ont grimpé, comme dans la plupart des autres régions. Prenons l'exemple du Punjab qui est la zone agricole la plus prospère, où le gouvernement achète l'essentiel de notre riz et de notre blé. Traditionnellement les grands exploitants agricoles du Punjab recrutent une main d'œuvre bon marché en provenance d'Etats pauvres comme le Bihar. Ces ouvriers sont exploités d'une manière effroyable. Mais les salaires de ces travailleurs démunis augmentent dorénavant de manière significative ; des équipements récréatifs leur sont également octroyés et parfois ils sont même autorisés à dormir dans la maison des propriétaires terriens. Ce sont des avancées sans précédent en soixante années d'indépendance. Il s'agit d'un changement révolutionnaire obtenu grâce au vote d'une seule loi.

De même, lorsque la crise économique mondiale a frappé l'Inde, nombre d'ouvriers travaillant dans l'industrie des pierres précieuses et de la joaillerie dans l'Etat du Gujarat ont perdu leur emploi et ont été contraints de retourner dans leur village. Grâce au programme, ils se sont vus offrir un travail manuel et un revenu, ce qui a empêché l'explosion de troubles sociaux. Toutefois, ils sont encore des millions d'Indiens à se voir refuser ces droits ; le combat à mener s'annonce encore long.

PI. *J'ai lu que certaines des 17 ordonnances intéressent plus particulièrement les enfants ?*

BP. La première ordonnance de la Cour suprême ciblait les enfants car ils constituent la fraction la plus vulnérable de notre population. Près de deux

tiers de tous les programmes et projets touchent les enfants. L'un d'eux est le programme des repas de mi-journée grâce auquel plus de 125 millions d'enfants reçoivent un repas scolaire quotidien. La Cour suprême en a fait un droit universel applicable dans toute l'Inde.

De même, la Cour était profondément préoccupée par le fait que l'Inde présente l'un des taux de malnutrition infantile les plus élevés du monde. Quarante six pour cent des enfants de moins de six ans souffrent de malnutrition - près du double du taux de l'Afrique sub-saharienne. Le programme des repas scolaires systématiques a donc été étendu à quelques 160 millions de petits enfants. Il inclue également des contrôles médicaux réguliers, la gratuité de la scolarité, ainsi que divers services aux mères en période de grossesse.

Le dispositif des Services intégrés de développement de l'enfance (Side) constitue le seul mécanisme institutionnel qui, sous le contrôle étroit de la Cour suprême, traite des besoins des enfants de moins de six ans à travers un réseau d'agences spécialisées Side. A l'origine, ce réseau comptait 4 500 agences mais, neuf ans après, le gouvernement a maintenant établi plusieurs millions de centres similaires.

PI. *Tous les Etats ont-ils accueilli positivement ces lois ? Le programme est-il partout mis en œuvre uniformément ?*

BP. Dans chaque Etat, la mise en œuvre des programmes constitue une obligation en vigueur. Dans certains Etats comme le Kerala, le Tamil Nadu, l'Andhra Pradesh, le Karnataka ou le Gujarat, une meilleure gouvernance s'est traduite par une réponse plus efficace, au-delà des exigences de la Cour suprême. Dans l'ensemble du pays les résultats sont mitigés. Mais l'important est que l'ordonnance de la Cour suprême oblige les Etats à mettre ces programmes en œuvre.

PI. *Pourquoi la Cour suprême a-t-elle pris ce projet en charge*

BP. Il existe en Inde une tradition de litiges sur les questions d'intérêt public dans lesquels la Cour interfère régulièrement de manière très positive, en particulier dans les domaines économique et social. Par ailleurs, les vingt années de croissance économique néolibérale ont engendré des inégalités tellement criantes que la Cour suprême a éprouvé le besoin d'intervenir.

PI. *Quelle a été la première réaction du monde politique et des gouvernements locaux ? Quelles résistances le mouvement a-t-il rencontrées ?*

BP. La réaction initiale du monde politique a été très, très négative. Ils ont pensé que la Cour suprême outrepassait son mandat, que le pouvoir judiciaire

interférerait avec un domaine qui était du ressort de l'exécutif. Mais au fur et à mesure que le soutien populaire en faveur de l'idée du droit à l'alimentation augmentait, et du fait que la Cour suprême continuait à émettre des ordonnances, l'ensemble du mouvement a gagné sa légitimité. Au point qu'aujourd'hui le gouvernement propose de lui-même une législation appelée loi nationale de sécurité alimentaire par lequel aucun citoyen de ce pays ne devrait plus souffrir de la faim. Une telle avancée était simplement impensable dix ans plus tôt. Je me souviens d'être allé à des réunions avec des bureaucrates du gouvernement que l'idée du droit à l'alimentation faisait ricaner parce qu'ils pensaient que c'était un pur non-sens. Aujourd'hui, nous constatons le changement radical dans l'attitude du gouvernement, largement influencé par la pression exercée par l'opinion publique. Le mouvement a servi de catalyseur pour encourager les gens à agir et à réclamer le respect de leurs droits. La campagne a canalisé et catalysé la colère et la rancœur des gens sur le thème de la faim et a donné du sens à un mouvement de protestation qui contraint les gouvernements, locaux et national, à apporter des réponses.

PI. *Le pouvoir du peuple, c'est ce que j'entends à travers vos paroles. Comment le mouvement s'est-il fait connaître du public pour obtenir son soutien ? Votre site Internet évoque des moyens de manifestation appelés dharnas et padyatras, pouvez-vous expliquer de quoi il s'agit ?*

BP. Trois ou quatre moyens majeurs permettent de répandre l'information sur ce mouvement. Le premier concerne une institution typiquement indienne que nous appelons l'audit social. Il s'agit d'un processus par lequel l'information sur les projets et programmes est partagée par des milliers de gens qui en bénéficient, lors de forums publics qui se tiennent en présence de représentants de l'Etat, qui ne peuvent ainsi en nier les résultats. Lorsque les autres citoyens constatent par eux-mêmes cette transparence et cette obligation de rendre des comptes, ils apportent alors leur soutien au mouvement.

Par ailleurs, des rassemblements ont lieu périodiquement à différents échelons : village, Etat local ou national. Par exemple, au cours des six derniers mois, plusieurs milliers de personnes se sont réunies dans chacune des capitales des différents Etats afin de protester contre la montée des prix des denrées alimentaires provoquée par la sécheresse et contre la faible progression de la mise en application des ordonnances de la Cour suprême. Le soutien populaire de la base est donc considérable. *Padyatras* signifie marcher en grand nombre de village en village pour transmettre l'information sur les projets

et programmes et sur le message général de la campagne.

A chaque fois que des fonds sont bloqués ou que d'autres sortes de problèmes surviennent à l'échelle locale, les gens se rassemblent et organisent des *sitin* ou *dharnas*, ou encore des grèves de la faim, habituellement devant les bureaux du gouvernement. La campagne est décentralisée et elle a mobilisé de nombreuses organisations locales. Au niveau national, elle a réussi à mobiliser les médias indiens, particulièrement au cours des deux dernières années. Tous les grands journaux se font les avocats de la Campagne pour le droit à l'alimentation, par exemple en racontant l'histoire de personnes souffrant de la faim, en rapportant comment les gens se battent pour obtenir leurs droits. Je me souviens que lorsque la loi nationale de garantie de l'emploi a été proposée, nombre des médias aux mains de sociétés privées s'y sont opposés avec véhémence. J'ai même craint que les négociations concernant la loi nationale de sécurité alimentaire rencontrent la même hostilité. Mais j'ai été très surpris d'observer au contraire le soutien massif que ces médias lui apportaient. Pas un seul grand journal n'a pris position contre cette proposition. L'information du public sur cette campagne s'en est trouvée considérablement renforcée.

PI. *Pouvez-vous indiquer quelles sont les racines structurelles de la faim en Inde et comment la malnutrition a évolué depuis le début de la campagne ?*

BP. Jusque dans les années 1960, l'Inde était importateur net de nourriture et dépendait largement de l'aide alimentaire américaine. Lorsque les Etats-Unis ont envahi le Vietnam, l'Inde a refusé de les cautionner. Les Etats-Unis ont alors donné le choix à l'Inde : apporter son soutien à leur guerre, ou bien encourir le risque de voir l'aide alimentaire américaine se tarir. Mais l'Inde a condamné la guerre américaine et en conséquence l'aide alimentaire a pris fin. Les dirigeants politiques indiens, emmenés par le premier ministre Indira Gandhi, ont lancé la Révolution verte dans l'agriculture, qui a conduit l'Inde à devenir en dix ans un producteur excédentaire de denrées alimentaires. Désormais, l'Inde est exportateur net de produits alimentaires, exception faite des années de calamités, lors de fortes sécheresses ou de moussons déficientes.

Mais l'accès des foyers à la nourriture est une autre question. Et en vingt ans de politique néolibérale, le gouvernement a négligé l'agriculture. Il en résulte que la production agricole a stagné au cours de cette période malgré une croissance économique annuelle de huit à neuf pour cent. Soixante pour cent des Indiens dépendent de l'agriculture et ont de ce fait

été paupérisés. Les grandes famines ont certes été éradiquées de l'Inde ; la dernière est survenue au Bengale en 1943 durant l'occupation britannique. La malnutrition chronique ne tue pas un grand nombre de personnes en un court laps de temps, elle n'est donc pas aussi visible. Pourtant elle affecte profondément et de manière continue tous les villages, génération après génération. Son manque de visibilité n'a jamais permis l'émergence d'une volonté politique pour y mettre un terme. C'est seulement maintenant que les gens la prennent en considération sérieusement. Avec la Campagne pour le droit à l'alimentation, nous verrons un renversement de tendance, et la loi nationale de sécurité alimentaire s'attaquera aux sources structurelles de cette négligence ; nous observerons alors le déclin du taux de malnutrition. D'ici deux ans, nous disposerons de chiffres pour vérifier les résultats.

PI. *Le cas de l'Inde montre qu'il n'existe finalement aucun obstacle réel à la mise en œuvre du droit à l'alimentation en tant que droit universel. Pensez-vous que l'exemple de l'Inde puisse être reproduit dans le monde entier ?*

BP. L'idée du droit à l'alimentation a rencontré un écho positif dans le monde entier. L'Inde, tout comme d'autres pays tel le Brésil, a montré que c'est une idée dont l'heure est venue, que nous ne pouvons pas continuer avec un monde où règne un tel manque d'équité, dans lequel un si faible nombre d'hommes a accès à toutes les ressources que nous refusons de partager alors même que d'autres meurent sous nos yeux. Il n'est pas certain que le modèle indien en soi puisse être dupliqué. Sa spécificité tient au rôle prépondérant qu'a joué le pouvoir judiciaire, mais nombre de pays ne disposent pas d'un pouvoir judiciaire fort et indépendant. Les chemins sont donc variés mais le but reste le même.

Un certain nombre de pays réfléchissent à mettre en œuvre des programmes de plein emploi. Malheureusement ils rencontrent encore une farouche résistance de la part des pays développés à l'idée du droit à l'alimentation. Les subventions agricoles en Europe et aux Etats-Unis provoquent des distorsions des prix agricoles dans le monde et les pays en développement ne sont pas en mesure d'être compétitifs. Et malgré cela un Américain sur huit dépend aujourd'hui des tickets de rationnement alimentaire. Sur huit millions de nourrissons qui naissent chaque année aux Etats-Unis, un nombre incroyable de quatre millions sont tributaires du programme de nutrition complémentaire qui consiste en une subvention en numéraire accordée aux mères

qui se trouvent dans l'incapacité de fournir une nourriture nutritive adéquate à leurs bébés. Dans le même temps, le budget de la Défense nationale avoisine les 790 milliards de dollars. Une fraction de cette somme permettrait de résoudre le problème de la malnutrition en Amérique si le pays adoptait l'approche prônée par le droit à l'alimentation. A cause de la crise économique et financière, des milliers de milliards de dollars ont été dépensés par les pays développés pour secourir les banques qui, par leur comportement irresponsable, ont amené l'ensemble du système financier mondial au bord d'un effondrement total. Et après avoir été ainsi sauvées, ces banques continuent à distribuer des milliards de dollars de bonus. Quelle a été la réponse du monde à la crise alimentaire qui s'est déclarée simultanément ? Elle a été ridiculement faible, moins de 500 millions de dollars d'engagements ont été promis au sixième de l'humanité qui est affecté par cette crise.

Même dans les pays développés les inégalités sont énormes car un faible nombre d'individus, à l'évidence soutenus par leurs gouvernements, accumulent une richesse toujours plus grande, tandis que la masse des gens doit désormais supporter des réductions de salaire et des pressions inflationnistes. Une telle situation ne peut perdurer longtemps. Le mouvement du droit à l'alimentation rencontre une forte solidarité, pas seulement dans les pays en voie de développement, mais aussi dans les pays développés.

PI. *Cela signifie-t-il que la première responsabilité d'un gouvernement est de nourrir sa population ?*

BP. Absolument. L'accès universel à la nourriture, à la santé, à l'éducation et aux services sociaux constituent les standards minimums que toute société devrait aspirer à satisfaire avant toute autre considération. Ils devraient primer sur les besoins de l'industrie, des entreprises, et sur les budgets de la Défense. Ce sont les choses qui comptent vraiment. Je pense que tous les gouvernements seront maintenant acculés à les accepter comme étant les besoins fondamentaux de leurs populations.

Pour davantage d'informations : rightofindia.org

Auteur : Luc Guillory, collaborateur de Share International demeurant à Dijon (France).

Thématiques : [Société](#)

Rubrique : [Entretien](#) ()