

# LE DROIT À L'ALIMENTATION AU NÉPAL



RAPPORT D'UNE MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
International Centre for Human Rights and Democratic Development

# LE DROIT À L'ALIMENTATION AU NÉPAL



# LE DROIT À L'ALIMENTATION AU NÉPAL

RAPPORT D'UNE MISSION INTERNATIONALE D'OBSERVATION



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, bureau 110

Montréal (Quebec) H2L 4P9 Canada

Tél.: (514) 283-6073 / Fax: (514) 283-3792 / courriel: publications@dd-rd.ca

Web site: www.dd-rd.ca

Créé par une Loi du Parlement en 1988, Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme canadien non partisan qui a le mandat de promouvoir, d'appuyer et de défendre, à l'échelle internationale, les droits de la personne et le développement démocratique, tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2007.

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée.

Aussi disponible en ligne : [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca)

Ce rapport est aussi disponible en anglais et en népalais.

Rédaction : Carole Samdup et Priscilla Claeys, Droits et Démocratie

Photo (page couverture) : Mohan Dhamotharan

Révision : Anyle Côté, agente, événements spéciaux et publications, et Lise Lortie, adjointe, publications, Droits et Démocratie

Production : Anyle Côté, agente, événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie

ISBN : 978-2-923539-08-9

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007 ;

Bibliothèque nationale du Canada, troisième trimestre, 2007.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Acronymes</b>	<b>7</b>
<b>Introduction et remerciements</b>	<b>11</b>
<b>La mission d’observation</b>	<b>13</b>
Visites sur place, entrevues et engagements publics	14
<b>Utilisation du cadre des droits de la personne</b>	<b>17</b>
<b>Méthodologie</b>	<b>19</b>
<b>Le droit à l’alimentation au Népal</b>	<b>21</b>
Situation politique actuelle	22
Faim et insécurité alimentaire	24
Réalisation progressive du droit à l’alimentation	25
Restriction de l’accès aux ressources productives	26
Groupes vulnérables	27
<b>Cadre juridique</b>	<b>29</b>
Engagements internationaux en matière de droits de la personne	29
Législation nationale	29
<b>Politique et programmes</b>	<b>35</b>
Politique économique	36

<b>Respect par l'État des obligations liées au droit à l'alimentation</b>	<b>39</b>
Mesures bénéfiques prises par l'État	39
Points à améliorer	40
Obligation de respecter le droit à l'alimentation	42
<b>Coopération internationale</b>	<b>63</b>
Défaut des donateurs d'adopter une approche du développement fondée sur les droits de la personne	63
Défaut d'États voisins de respecter leurs obligations extra-territoriales en matière de droits de la personne	66
<b>Recommandations</b>	<b>67</b>
Au gouvernement	67
Aux donateurs et aux agences des Nations Unies	70
À la société civile	71
<b>Annexe 1 – Membres de la mission</b>	<b>73</b>
Délégués nationaux	73
Délégués internationaux	73
Observateurs internationaux	74
<b>Annexe 2 – Visites sur place</b>	<b>75</b>
Régions du centre et de l'est	75
Région centre-ouest	76
Région extrême ouest	77
<b>Annexe 3 – Entrevues à Katmandou</b>	<b>79</b>
Gouvernement	79
Nations Unies	81
Donateurs	81
Organisations non gouvernementales	82

# ACRONYMES

APP	Agriculture Perspective Plan (Plan de perspective agricole)
BAoD	Banque asiatique de développement
BHCDH	Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies
CDHNU	Commission des droits de l'homme des Nations Unies
CDV	Comité de développement de village
CIRADR	Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural, 2006
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAP	Fonds d'action contre la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
NFC	Nepal Food Corporation (Société népalaise d'alimentation)
NHRAP	National Human Rights Action Plan (Plan d'action national pour la promotion des droits de l'homme)
NHRC	National Human Rights Commission (Commission nationale des droits de l'homme)
NPC	National Planning Commission (Commission nationale de planification)
NPR	Nepalese Rupee/Roupie népalaise (monnaie officielle du Népal)
ODC	Organization Development Centre
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement

ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PCNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PIB	Produit intérieur brut
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civiques et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SPA	Seven Party Alliance (Alliance des sept partis)

*Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.*

Comité des droits économiques, sociaux et culturels  
Observation générale 12

*La pauvreté est souvent une cause, mais elle est aussi une conséquence des violations des droits de l'homme. Se concentrer sur les progrès globalement réalisés dans le monde, c'est méconnaître des formes de discrimination et d'inégalité fortement enracinées qui peuvent condamner des communautés à la pauvreté pour plusieurs générations. En réalité, les progrès en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement peuvent facilement s'accomplir aux dépens, ou plutôt au nom, des personnes les plus pauvres et les plus difficiles à atteindre.*

LOUISE ARBOUR,  
Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies,  
7 juillet 2007

# Carte des districts du Népal



# INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

Le Népal n'est pas le seul pays aux prises avec le problème de la persistance de la faim. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), plus de 850 millions de personnes dans le monde souffrent de la faim et l'objectif du Millénaire, qui est de réduire ce nombre de moitié d'ici 2015, ne pourra être atteint si des engagements plus solides ne sont pas pris à un rythme plus soutenu. Au Népal, la faim sévit dans tout le pays et son ampleur frise la crise.

Le Népal connaît actuellement une période de transition politique. Un grand espoir est perceptible, fondé sur l'attente de l'amélioration des conditions de vie de la population vivant à l'intérieur de ses frontières, une amélioration que devrait apporter un système de gouvernance démocratique plus transparent. Droits et Démocratie espère sincèrement que le nouveau gouvernement et les agences internationales présentes dans le pays accueilleront favorablement le présent rapport, reconnaissant ce que l'utilisation du cadre des droits de la personne pourrait apporter à la résolution des causes sous-jacentes de la pauvreté et du conflit au Népal.

Le présent rapport est le fruit d'un travail collectif. Nous souhaitons adresser nos plus profonds remerciements aux membres de la mission et à leurs organisations respectives, internationales et nationales. Nous aimerions remercier tout particulièrement les organisations qui ont collaboré à ce travail : l'unité de recherche et d'appui sur le droit à l'alimentation de l'Université de Genève, l'unité chargée du droit à l'alimentation de la FAO ainsi que FoodFirst International Action Network (FIAN International).

Les membres de l'Organization Development Centre (ODC) à Katmandou ont travaillé sans relâche pour assurer une gestion logistique harmonieuse et veiller à ce que la mission se déroule sans problème. L'ODC a également

fourni de précieux conseils tout au long de la phase de planification. Priscilla Claeys de Droits et Démocratie, pivot central de la mission, a coordonné tous les aspects de la recherche et de la planification, et son enthousiasme est resté intact jusqu'à la fin.

Nous tenons aussi à exprimer nos sincères remerciements aux nombreuses personnes et communautés avec lesquelles nous avons réalisé des entrevues durant notre séjour au Népal. Leur générosité et leur apport éclairé ont été une source d'inspiration pour la rédaction du présent rapport.

CAROLE SAMDUP

*Coordonnatrice, Droits économiques et sociaux*

*Droits et Démocratie*

# LA MISSION D'OBSERVATION

La mission internationale d'observation, qui a séjourné au Népal du 9 au 18 avril 2007, est la deuxième à s'inscrire dans le cadre d'une série d'études de pays entreprises par Droits et Démocratie en vue de promouvoir les avantages découlant de l'utilisation du cadre des droits de la personne pour éradiquer la faim<sup>1</sup>. La mission a été entreprise en collaboration avec l'unité chargée du droit à l'alimentation de la FAO, l'unité de recherche et d'appui sur le droit à l'alimentation de l'Université de Genève, et FIAN International.

Les objectifs poursuivis étaient les suivants :

- Évaluer la faim et l'insécurité alimentaire au Népal dans l'optique des droits de la personne.
- Replacer les Directives volontaires de la FAO sur le droit à l'alimentation dans un contexte pratique.
- Formuler des recommandations reliées à l'utilisation du cadre des droits de la personne pour l'élaboration de politiques et de programmes.

La mission a porté une attention toute particulière aux restrictions ou interdictions d'accès aux ressources productives, aux déplacements de personnes à l'intérieur du pays liés au développement des infrastructures, à la situation des travailleurs asservis pour dettes, à la réforme agraire et aux droits des paysans, ainsi qu'aux répercussions de l'aide alimentaire. L'accent a également été mis tout particulièrement sur les droits des autochtones, des femmes et des communautés de castes inférieures (dalits).

La mission comprenait des membres d'organisations nationales et internationales. Les 13 délégués se sont divisés en trois équipes pour les visites sur

<sup>1</sup> Voir *Le droit à l'alimentation au Malawi, Rapport d'une mission internationale d'observation*, Droits et Démocratie et FIAN International, 2006, [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca).

place et en deux équipes pour les entrevues à Katmandou. La liste complète des membres de la mission et des personnes ayant participé aux entrevues se trouve à l'annexe I du présent document.

### **Visites sur place, entrevues et engagements publics**

Les trois équipes chargées d'effectuer des visites sur place se sont rendues dans des communautés touchées par la faim des districts de Siraha, Makawanpur, Nawalparasi, Chitwan, Banke, Jumla, Dadeldhura et Achham. À Katmandou, les membres de la mission ont rencontré des députés et des représentants de ministères, de pays donateurs, d'agences des Nations Unies et de la société civile. Une fois les visites et les entrevues terminées, ils ont tenu un séminaire public à Katmandou pour présenter leurs résultats préliminaires et recueillir un complément d'information auprès d'un éventail plus large d'ONG nationales et d'autres parties intéressées.

#### **Régions du centre et de l'est, Terai**

La région du Terai, c'est-à-dire des plaines, est une zone agricole de surplus alimentaire, frontalière avec les États indiens de l'Uttar Pradesh et du Bihar au sud.

L'équipe a visité quatre districts de la région du centre et de l'est : Siraha, Makwanpur, Nawalparasi et Chitwan. Une attention toute particulière a été portée aux communautés dalits et autochtones, qui ont toutes deux déclaré souffrir d'insécurité alimentaire chronique bien que vivant dans une zone de surplus alimentaire du Népal. Les visites ont révélé que la discrimination, qui se traduit de diverses manières, est à la base de l'insécurité alimentaire affligeant ces groupes. De plus, l'équipe a organisé une table ronde avec quinze ONG à Lahan, dans le district de Siraha, et a rencontré des représentants locaux de partis politiques.

#### **Région centre-ouest, Banke et Jumla**

L'équipe a visité les districts de Banke, zone de surplus alimentaire, et de Jumla, zone de déficit alimentaire, dans la région centre-ouest du Népal.

Plusieurs grandes questions ont été abordées dans le district de Banke : les inondations, l'accès à la terre, les déplacements de personnes et la situation des travailleurs asservis pour dettes. Les membres de l'équipe ont rencontré des communautés dalits touchées par les inondations causées par les barrages

et les détournements de cours d'eau. Des rencontres ont aussi été organisées avec des propriétaires terriens, des agents locaux de développement et un représentant régional de la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC). À Jumla, l'équipe a examiné la question de l'accès à la nourriture pour les femmes et le rôle de la National Food Corporation (NFC) dans la livraison de l'aide alimentaire. Des rencontres se sont tenues à la fois avec des communautés et des ONG locales.

### **Région extrême-ouest, Achham et Dadeldhura**

Les districts de Dadeldhura et d'Achham sont des zones de déficit alimentaire situées dans les collines de l'extrême-ouest du Népal. Dans l'Achham, l'équipe s'est plus particulièrement penchée sur le sort des victimes d'inondations, des Dalits sans terre, des femmes vivant avec le VIH/SIDA ou touchées par la maladie, ainsi que sur l'impact des déplacements internes de personnes sur l'accès durable à une nourriture suffisante. Les consultations au sein des communautés se sont accompagnées de rencontres avec des autorités locales à Mangalsen et d'une table ronde avec une série d'organisations qui se consacrent spécifiquement à la question du VIH/SIDA. À Dadeldhura, l'équipe a abordé la question de l'insécurité alimentaire chronique dont souffrent les travailleurs asservis qui ont été affranchis (Haliyas).

### **Entrevues avec des responsables à Katmandou**

Les membres de la mission ont rencontré divers acteurs à Katmandou, y compris des représentants du gouvernement, des agences des Nations Unies, des représentants de pays donateurs et de partis politiques<sup>2</sup>.

Parmi les représentants du gouvernement figuraient les ministres de la Réforme agraire et de l'Agriculture, des membres du département de la Santé, de la Commission nationale de planification (NPC), du ministère des Ressources en eau, du ministère des Forêts et de la Conservation des sols, de la National Food Corporation (NFC) et de la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC). Les membres de la mission ont également rencontré des représentants de partis politiques, notamment du parti communiste du Népal (maoïste) et de l'Union marxiste léniniste (UML), ainsi que des représentants de l'Inter-party Women's Alliance, qui réunit des personnalités politiques féminines de différents partis.

<sup>2</sup> Voir Annexe 3.

Les membres de la mission ont également rencontré des représentants des Nations Unies au Népal, notamment du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme alimentaire mondial (PAM), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (BHCDH) au Népal. Pour ce qui est des pays donateurs, la délégation a rencontré des représentants du Bureau canadien de coopération, de l'agence de coopération technique allemande GTZ, du ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID) et de la Banque asiatique de développement (BASD). D'autres rencontres ont été organisées avec des ONG locales et internationales dont Action Aid Nepal (AAN), Mission unie pour le Népal (United Mission to Nepal-UMN), l'Institut national démocratique (National Democratic Institute-NDI), la Fédération luthérienne mondiale (Lutheran World Federation-LWF), l'Organisation féministe dalit (Feminist Dalit Organization-FEDO) et l'Informal Sector Service Centre (INSEC).

### **Séminaire de la société civile**

À la fin de la mission, les membres ont tenu un séminaire public pour les organisations de la société civile et les autres parties intéressées. Le but était de faire connaître les constatations préliminaires de la mission et de débattre de l'utilisation du cadre des droits de la personne pour remédier au problème de la faim au Népal.

Le séminaire a été ouvert par le ministre de l'Agriculture et présidé par le secrétaire en exercice de la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC). Le Bureau du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation et la FAO ont présenté des exposés. Des représentants de chaque équipe ayant effectué les visites sur place ont fait part de leurs constats. Une discussion plénière a suivi et des recommandations ont été formulées pour les étapes suivantes.

# UTILISATION DU CADRE DES DROITS DE LA PERSONNE

Lors de son adoption, la Charte des Nations Unies enjoignait les nations au « respect universel et effectif des droits de l'homme » (article 55) et demandait aux États membres qu'ils « s'engagent... à agir, tant conjointement que séparément » pour faire appliquer ces droits. Par la suite, en 1948, les Nations Unies adoptèrent la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) en tant que déclaration de principes. Ces principes furent ensuite rapidement codifiés en droit international par deux pactes – le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Le PIDESC reconnaît le droit à un niveau de vie décent, notamment le droit à une alimentation suffisante, également désigné comme le « droit d'être à l'abri de la faim ». Cent cinquante-six États sont actuellement partie au PIDESC, un consensus international sur lequel la coopération entre les états peut se construire. En 2004, la FAO a adopté les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale<sup>3</sup>. Les Directives volontaires de la FAO constituent un outil pratique que les États peuvent utiliser pour élaborer les programmes et politiques visant à concrétiser leurs engagements liés au droit à l'alimentation en vertu du PIDESC.

Des principes généraux découlant du PIDCP constituent la clé de voûte de l'ensemble des droits de la personne :

- Les droits de la personne sont universels et chacun doit pouvoir en jouir sans discrimination.

<sup>3</sup> [www.fao.org/righttofood/fr/highlight\\_51596fr.html](http://www.fao.org/righttofood/fr/highlight_51596fr.html)

- Les droits de la personne sont indissociables, interdépendants et intimement liés.
- Les États doivent rendre des comptes et garantir l'accès à des recours efficaces en cas de violation de ces droits.

À la suite du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, l'organe de surveillance de l'application du pacte, à savoir le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC), a reçu le mandat de clarifier le droit à l'alimentation par la formulation d'une « Observation générale ». Bien que les Observations générales n'aient pas force d'obligation, elles sont considérées comme des interprétations faisant autorité de droits particuliers ou de principes régissant ces droits. L'Observation générale 12, qui porte spécifiquement sur le droit à une nourriture suffisante, a été adoptée à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (CDHNU) en 1999. Elle fournit une typologie en trois volets permettant de voir comment les États s'acquittent des différentes obligations contractées en vertu du PIDESC<sup>4</sup>. Les trois obligations – *respecter*, *protéger* et *donner effet* – s'appliquent désormais généralement à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels.

L'obligation de *respecter* a trait à l'engagement de l'État de ne pas nuire à la jouissance des droits de la personne par son action ou son inaction. En vertu de l'obligation de *protéger*, l'État doit veiller à ce que les personnes vivant sous sa juridiction ne subissent pas de violations des droits de la personne du fait d'agissements d'acteurs non étatiques. En vertu de l'obligation de *donner effet*, l'État doit fournir un cadre institutionnel assurant la jouissance réelle des droits de la personne dans la pratique (en faciliter l'exercice et distribuer des vivres).

L'Observation générale 12 stipule également que les États doivent concrétiser *progressivement* le plein exercice du droit à l'alimentation. Cette stipulation peut se comprendre comme outil de mesure à des fins de suivi des progrès réalisés et comme outil de planification pour l'établissement des composantes des politiques et programmes.

Il est utile de lire l'Observation générale 12 à la lumière d'autres observations générales émises par le CDESC. L'Observation générale 2, sur l'assistance technique internationale, l'Observation générale 3 sur la nature des obligations des États, et l'Observation générale 9, sur l'application du PIDESC au niveau national, peuvent être consultées sur le site du BHCDH<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Voir *Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim*. Mise à jour de l'étude sur le droit à l'alimentation présentée par Asbjørn Eide, sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, CDHNU, 51e session, 1999 (E/CN.4/Sub.2/1999/12).

<sup>5</sup> Observations générales : [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Fr?Opendocument)

# MÉTHODOLOGIE

Dans l'expression « mission d'observation », le terme « observation » fait référence au processus de recueil d'information sur des allégations de violation de droits de la personne. Il existe nombre de guides utiles et clairs sur la conduite de missions de surveillance en matière de droits de la personne, dont diverses études sur l'utilisation d'indicateurs. Toutefois, nous avons fondé notre approche procédurale sur les expériences et leçons tirées de missions analogues antérieures. L'approche substantive de notre mission découle de l'Observation générale 12 sur le droit à l'alimentation et des Directives volontaires de la FAO. En outre, pour ce qui est du processus et de la teneur, nous avons utilisé l'excellent ouvrage produit par le BHCDH, le *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*<sup>6</sup>.

Nous nous sommes fortement appuyés sur l'Observation générale 12, en portant une attention particulière aux principes normatifs du droit à l'alimentation (adéquation, accessibilité, disponibilité) en rapport avec les trois obligations des États (respecter, protéger, donner effet). Tout au long du processus, nous avons tenté d'appliquer les principes essentiels régissant les droits de la personne : universalité, indivisibilité et obligation de rendre compte. En dépit des difficultés méthodologiques que comporte naturellement cette approche, des observations communes ont été faites. Celles-ci sont de nature essentiellement qualitative et fondées en grande partie sur l'information anecdotique recueillie durant les visites effectuées sur place.

Les entrevues ont été réalisées principalement avec des communautés qui avaient déjà informé des organisations locales sur des violations particulières de leur droit à une nourriture suffisante ou sur des menaces pesant sur la jouissance de ce droit. Des questionnaires propres à la situation ont été élaborés durant un atelier antérieur à la mission, tenu à Katmandou, et

<sup>6</sup> *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*, BHCDH, 2001. [www.ohchr.org/french/about/publications/docs/train7fr\\_a.pdf](http://www.ohchr.org/french/about/publications/docs/train7fr_a.pdf)

des entrevues ont été prévues d'avance par des organisations partenaires locales. Durant les visites sur place, tous les entretiens ont été réalisés dans la langue locale et traduits en anglais pour les membres de la mission.

Les méthodes de recherche différaient d'une équipe à l'autre selon le contexte local. Dans certains cas, mais non dans tous, les membres des communautés étaient séparés entre hommes et femmes pour les entrevues. Dans toutes les entrevues réalisées au sein des communautés, il a été demandé aux personnes interrogées de décrire leur situation dans leurs propres mots et d'aborder les sujets qui, à leur avis, se rapportaient le mieux aux droits de la personne et à l'insécurité alimentaire.

Certains faits et chiffres fournis dans le présent rapport ont été obtenus au moyen de recherches en ligne et de demandes d'information postérieures à la mission. Compte tenu du temps et des ressources disponibles, il n'a pas été possible de vérifier tous les points de vue auprès des personnes qui les ont exprimés. C'est pourquoi les commentaires ne sont pas attribués à des personnes ou groupes en particulier.

# LE DROIT À L'ALIMENTATION AU NÉPAL

Le Népal est un petit pays enclavé, entouré par le Tibet au nord et par l'Inde sur les trois autres côtés. Il est situé sur les contreforts sud de l'Himalaya et sa population est d'environ 27 millions d'habitants<sup>7</sup>. À des fins d'administration et de développement, le pays est divisé en cinq régions : est, centre, ouest, centre-ouest et extrême-ouest. Il compte 75 districts qui comprennent environ 4 000 comités de développement de village (CDV).

Le Népal fait partie des pays les moins développés et se classe au 138<sup>e</sup> rang sur 177 dans le Rapport mondial sur le développement humain 2006 du PNUD. Selon les estimations, 31 % de la population vit au-dessous du seuil national de la pauvreté et 24 % vit avec moins de 1 \$ par jour. La pauvreté est plus accentuée dans les régions montagneuses : 13 districts de montagnes sur 16 et 21 districts de collines sur 39 manquent de produits alimentaires<sup>8</sup>. Le taux d'alphabétisation des adultes, soit 44 %, figure parmi les plus bas du monde. Le taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de cinq ans est élevé, soit de 59 et 82 décès respectivement pour 1 000 naissances. L'espérance de vie est de 62 ans.

L'agriculture constitue le plus important secteur de l'économie népalaise et compte pour 82 % des exportations<sup>9</sup>. Cependant, la production agricole accuse une baisse relative depuis les années 1980 et la part de l'agriculture dans le PIB est tombée de 66 % à 38 % au cours des 20 dernières années<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Estimation de la Banque mondiale, 2005.

<sup>8</sup> Selon les normes du gouvernement, les districts sont classés en districts de surplus ou de déficit alimentaire d'après la production totale de chacun d'un échantillon de cinq denrées de base (riz, blé, maïs, millet et orge).

<sup>9</sup> Recensement national, 2001.

<sup>10</sup> Les services représentent 37 % du PIB, suivis du secteur industriel (22 %). L'aide étrangère représente près de 6 % du PIB (Banque mondiale, données de 2004).

Dans les années 1990, le Népal est devenu un importateur net de denrées alimentaires. Le travail salarié et les envois de fonds de membres de la famille travaillant dans des zones urbaines ou à l'étranger représentent une source de plus en plus importante de soutien aux ménages ruraux pauvres<sup>11</sup>.

Seulement 15 % des maisons ont l'électricité et ce chiffre tombe jusqu'à 3 % pour les ménages ruraux. L'infrastructure téléphonique est médiocre et se concentre dans les villes les plus importantes et leurs alentours. Douze des 75 districts n'ont pas de service direct et moins de la moitié des comités de développement de village ont accès au téléphone. Seulement 30 % de la population rurale a accès à des routes praticables par tous les temps et le mauvais état du réseau routier entrave les prestations de services, surtout dans les districts éloignés des régions de collines et de montagnes. Quinze centres administratifs de districts ne sont toujours pas reliés par la route.

Près des deux tiers du budget de développement du Népal proviennent de l'aide étrangère<sup>12</sup>. Le Japon est le plus grand donateur d'aide bilatérale et la plus grande partie de l'aide de l'Union européenne provient du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Danemark. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont les principaux donateurs multilatéraux. La majorité de l'aide étrangère revêt la forme de prêts et la dette du Népal atteint désormais près de 50 % de son PIB<sup>13</sup>.

### Situation politique actuelle

L'insurrection maoïste a débuté en 1996, principalement en réaction à la corruption, la mauvaise gouvernance et l'échec de l'État, celui-ci n'ayant pas su réduire les inégalités économiques et socioculturelles. En 2006, des manifestations de très grande ampleur ont donné lieu à une violente répression qui s'est traduit par des couvre-feux, des arrestations massives et des menaces envers les défenseurs des droits de la personne avec, en toile de fond, la poursuite de la confrontation armée entre les forces de sécurité publique et les insurgés maoïstes.

Le soulèvement d'avril a débouché sur une entente entre l'Alliance des sept partis (SPA) et le parti communiste du Népal (maoïstes) qui a accepté

<sup>11</sup> Les envois de fonds devraient atteindre entre 12 et 15 % du PIB dans les années à venir (Banque mondiale, 2006).

<sup>12</sup> Données du ministère des Finances, 1999.

<sup>13</sup> *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 2006 ([http://hdr.undp.org/hdr2006/report\\_fr.cfm](http://hdr.undp.org/hdr2006/report_fr.cfm))

de collaborer à des élections constituintes<sup>14</sup>. Cette entente a joué un rôle décisif, forçant le roi Gyanendra à renoncer au trône le 24 avril 2006. Il a rétabli alors la Chambre des représentants dissoute en octobre 2002. Les maoïstes ont déclaré un cessez-le-feu et, dans les mois suivants, ont entamé des pourparlers de paix avec le gouvernement. Le 18 mai, la Chambre des représentants adoptait une proclamation ôtant au roi ses prérogatives et déclarant le Népal état séculier<sup>15</sup>.

Le 8 novembre 2006, une entente en six points a réglé les questions en suspens entourant la signature d'un accord de paix, notamment le contrôle des armes, l'adoption d'une constitution provisoire et d'un gouvernement intérimaire, ainsi qu'un projet d'élections en vue de l'établissement d'une assemblée constituante. Celle-ci a pour rôle de réécrire la Constitution au moyen d'un processus démocratique et de permettre l'abolition de la monarchie par consentement populaire.

Les maoïstes participent aussi bien au parlement provisoire qu'au gouvernement d'intérim, ce qui est considéré comme une étape essentielle en vue de régler des différends dans le cadre politique plutôt que par les armes. Tous les gouvernements et tribunaux populaires mis en place par les maoïstes devaient être dissous. Une commission de haut niveau a été créée pour recommander la restructuration de l'État en vue d'inclure le développement d'institutions et de systèmes de gouvernance intégrateurs et démocratiques.

Le 15 janvier 2007, la constitution provisoire a été promulguée, la Chambre des représentants et l'Assemblée nationale ont été dissoutes et les rebelles maoïstes sont entrés au parlement provisoire et au gouvernement d'intérim. Ils détiennent actuellement 83 des 330 sièges de l'Assemblée législative et comptent dans leurs rangs plusieurs représentants des plus basses castes. Bien que l'accord de paix constitue une importante réalisation après une décennie de conflits, les violations des droits de la personne se poursuivent et aucune amélioration significative de questions cruciales comme l'impunité et les réparations pour les victimes ne peut être constatée<sup>16</sup>. Les tensions au centre et à l'est du Terai persistent, les militants madhesi se plaignant

<sup>14</sup> La SPA regroupe l'ensemble des principaux partis du Népal : Congrès népalais - Nepali Congress ; Congrès népalais (démocratique) - Nepali Congress (Democratic) ; parti communiste du Népal (Union marxiste-léniniste) - Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) ; parti des travailleurs et paysans du Népal - Nepal Workers and Peasants Party ; Nepal Goodwill Party (Anandi Devi) ; Front de gauche uni - United Left Front et Front populaire du Népal - People's Front. La seule exception notable est l'absence du parti monarchiste Rashtriya Prajatantra/Monarchist Rashtriya Prajatantra Party (RPP).

<sup>15</sup> Les auteurs de la constitution du Népal de 1990 avaient rejeté le principe d'un État séculier, demandé par les partis de gauche et nombre de groupes non hindous. L'État avait au contraire été défini comme « Royaume hindou ».

<sup>16</sup> *Nepal: the Human Rights Situation in 2006*, Asian Human Rights Commission, 2007.

que leurs demandes ont été ignorées aussi bien par les maoïstes que par le gouvernement<sup>17</sup>.

Selon la constitution provisoire, les élections constituanes devaient se tenir en juin 2007. Cependant, des amendements y ont été apportés récemment et c'est la date du 22 novembre 2007 qui a été retenue.

## Faim et insécurité alimentaire

Près de six millions de personnes, soit 23 % de la population du Népal, sont sous-alimentées. La moitié des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition et d'arrêt de croissance<sup>18</sup>. Alors que l'agriculture fournit le principal moyen de subsistance à plus de 80 % de la population active adulte du Népal, des études montrent que jusqu'à 50 % des personnes exerçant une activité liée à l'agriculture (exploitants, main-d'œuvre ou métayers) ou à la prestation de services ruraux souffrent de la faim<sup>19</sup>. L'interaction de plusieurs facteurs se traduit par un accès insuffisant à la nourriture :

- Le volume de denrées alimentaires destinées à la consommation ne suffit souvent pas à répondre aux besoins en raison de la petite taille et de la mauvaise qualité des terres (abruptes, non irriguées)<sup>20</sup>.
- Le pays est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles – averses de grêle, sécheresse, glissements de terrain, inondations, épidémies et tremblements de terre – qui interrompent la production et la distribution de denrées alimentaires.
- L'accès aux produits alimentaires provenant du marché est limité par la pauvreté endémique, la faiblesse des salaires et la rareté des occasions offertes de s'en procurer.
- Les conflits internes ont entravé l'approvisionnement en vivres et leur circulation, et entraîné le déplacement de population à l'intérieur du pays, estimé entre 100 000 et 200 000 personnes<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> De nombreux résidents du Terai au Népal, également connus sous le nom de Madhesh, ont de profonds liens culturels et linguistiques avec la population du nord de l'Inde. Les groupes madheshis ont toujours souffert de discrimination systématique de la part des dirigeants hindous des collines en raison de leur situation géographique et de leur culture. Des millions d'entre eux n'ont pas de certificats de citoyenneté. Au nombre de leurs revendications figurent la représentation politique, l'accès à des emplois gouvernementaux et la fin de la discrimination linguistique et culturelle.

<sup>18</sup> FAO, 2006.

<sup>19</sup> *Food Security and Hunger Survey in Nepal*, United Mission to Nepal (UMN), 2004.

<sup>20</sup> Une grande partie des exploitants agricoles sont des métayers qui doivent donner au moins la moitié de leur récolte au propriétaire de la terre.

<sup>21</sup> Internal Displacement Monitoring Center, Nepal, 2006.

- Les variations dans les degrés de pauvreté se fondent souvent sur le sexe, l'appartenance ethnique et la profession.

## Réalisation progressive du droit à l'alimentation

Bien que l'évaluation de la réalisation progressive du droit à l'alimentation demeure une question complexe, il est clair que certains indicateurs sont pertinents. Ainsi, en dépit de l'augmentation nette des recettes de l'État entre 1990 et 2005<sup>22</sup>, les données agrégées mesurant la faim au Népal montrent peu d'améliorations sur la même période : le pourcentage de la population souffrant de la faim a baissé de seulement 2 % – de 49 à 47 %<sup>23</sup>. Selon l'UNICEF, la diminution du pourcentage d'enfants présentant un arrêt de croissance prématuré était nettement insuffisante – de 57 à 53 % entre 1990 et 2005. Pour ce qui est des chiffres en valeur absolue, il y a maintenant davantage de personnes souffrant de la faim (4,1 millions) qu'en 1990 (3,9 millions), malgré l'amélioration d'une série d'indicateurs économiques<sup>24</sup>. De plus, le nombre de ménages sans terre a doublé entre 1991 et 2001, passant à 24,4 %, soit un million de ménages<sup>25</sup>.

Des éléments tendent en fait à montrer une aggravation de la faim et de la pauvreté au sein de groupes particuliers. Il n'existe cependant pas de données désagrégées, sauf par régions<sup>26</sup>. Le CDESC des Nations Unies a demandé au gouvernement du Népal de fournir des statistiques annuelles, ventilées par caste, appartenance ethnique et sexe, permettant de suivre et d'évaluer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels<sup>27</sup>.

Dans l'Observation générale 12, le CDESC énonce l'obligation juridique de l'État de progresser « aussi rapidement que possible » vers la réalisation totale du droit à l'alimentation. Pour qu'il soit possible d'effectuer un suivi et d'apprécier si l'État s'acquitte de cette obligation, des données fiables, ventilées à la fois par régions et par groupes doivent être produites.

<sup>22</sup> Les recettes de l'État exprimées en pourcentage du PIB sont passées de 9 % à 13,2 % selon les données de la BASD pour 2007. Voir [www.adb.org.nepal](http://www.adb.org.nepal) (en anglais).

<sup>23</sup> *Nepal Millenium Development Goals: Progress Report*, PNUD, 2005.

<sup>24</sup> *FAOSTAT - Népal*, 2006. À noter que, dans les OMD, la population souffrant de la faim est évaluée en pourcentage alors que la FAO se fonde sur le nombre de personnes pour mesurer les progrès réalisés. Voir [www.fao.org/monitoringprogress/fr/summit\\_fr.html](http://www.fao.org/monitoringprogress/fr/summit_fr.html).

<sup>25</sup> Recensement 2001, cité dans *Land Rights in Nepal*, Community Self-Reliance Center, 2003.

<sup>26</sup> À des fins de ciblage le PAM tient à jour une cartographie illustrant la vulnérabilité par districts. Voir par exemple [www.un.org.np/bulletins/WFP/2007/](http://www.un.org.np/bulletins/WFP/2007/) (anglais).

<sup>27</sup> CDESC, 38<sup>e</sup> Session, 30 avril - 18 mai 2007, Observations finales, Népal. (Page 5, par. 30, document anglais); voir [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>28</sup> *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 2004, [www.undp.org](http://www.undp.org), plus précisément (<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/francais/>).

## Restriction de l'accès aux ressources productives

Les inégalités d'accès aux ressources productives comme la terre, l'eau et les forêts ont une incidence négative sur la sécurité alimentaire au Népal. La distribution foncière révèle de grandes inégalités : les ménages agricoles, la tranche inférieure qui représente 47 % de la population, exploitent seulement 15 % de l'ensemble de la superficie de terres agricoles, alors que la tranche supérieure, qui représente 5 % de la population, accapare plus de 37 % de l'ensemble des terres agricoles<sup>29</sup>. La grande majorité des biens fonciers sont petits et fragmentés. Plus de 70 % des paysans possèdent moins d'un hectare de terrain, dont l'exploitation ne permet de combler qu'une faible partie de leurs besoins<sup>30</sup>. Pour nombre de personnes, l'asservissement pour dettes est chose courante et l'insécurité permanente liée au régime foncier, de même que la peur de l'expulsion, constituent des problèmes cruciaux<sup>31</sup>.

Le Népal a la chance de posséder d'abondantes ressources en eau mais l'expansion des activités industrielles pollue les cours d'eau et réduit les stocks de poissons. L'accès à l'irrigation à l'année longue demeure problématique. Le gouvernement est mal équipé pour contrôler la pollution industrielle ou le détournement de l'eau dû, par exemple, à la construction de barrages hors de ses frontières, comme en Inde. En outre, bien que 90 % de la population ait maintenant accès à une source d'eau potable de meilleure qualité, seulement 35 % bénéficie d'un meilleur assainissement<sup>32</sup>.

Un autre facteur clé affecte la sécurité alimentaire, surtout celle des groupes autochtones. C'est la restriction croissante de l'accès aux forêts<sup>33</sup>. La création louable de parcs nationaux, l'interdiction des cultures sur brûlis et la transformation de ressources libres d'accès en « forêts communautaires » ont souvent eu pour effet de priver les autochtones de l'accès à des ressources traditionnelles. La surexploitation de la forêt et de la terre a entraîné une forte dégradation de leur qualité en raison de la perte de sol et de la déforestation. Par suite de la déforestation, beaucoup de ménages vulnérables ont eu un accès réduit à la nourriture, au bois de chauffage, au fourrage et à une source de revenus dans le Terai et les collines<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> NPC, 1998.

<sup>30</sup> *Insécurité et vulnérabilité alimentaires au Népal : caractéristiques de sept groupes vulnérables*, FAO, 2004.

<sup>31</sup> *The Millennium Development Goals: Progress and Challenges in South Asia*, UNICEF, 2006.

<sup>32</sup> *Insécurité et vulnérabilité alimentaires au Népal : caractéristiques de sept groupes vulnérables*, FAO, 2004.

<sup>33</sup> Les forêts fournissent 80 % des besoins en combustible et 50 % des besoins en fourrage (PNUE, 2001).



*Les femmes constituent la plus grande partie de la main-d'œuvre agricole du Népal.*

### Groupes vulnérables

L'identification des groupes vulnérables permet aux États d'élaborer des politiques et des programmes conçus spécifiquement pour les personnes dont les droits sont les plus lésés<sup>34</sup>. C'est pourquoi il est indispensable de recenser au préalable ces groupes pour pouvoir bien définir les mesures correctrices qui s'imposent. Parmi eux figurent, au Népal, les paysans sans terre, les petits fermiers, les travailleurs asservis qui ont été affranchis, les citadins pauvres, les Dalits, les autochtones, les réfugiés et les personnes atteintes du VIH/SIDA<sup>35</sup>. Au sein de ces groupes, les enfants et les femmes sont particulièrement vulnérables.

Chez les Dalits, qui représentent environ 20 % de la population népalaise, l'incidence de la pauvreté est de 15 % supérieure à la moyenne nationale<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> « Groupes vulnérables » s'entend à la fois des groupes souffrant d'insécurité alimentaire et de ceux qui pourraient en souffrir.

<sup>35</sup> *Insécurité et vulnérabilité alimentaires au Népal : caractéristiques de sept groupes vulnérables*, FAO, 2004.

<sup>36</sup> *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 2006.

Bien que l'intouchabilité fondée sur la caste ait été abolie en 1963, les pratiques discriminatoires se poursuivent. Ainsi, selon les coutumes sociales, les Dalits ne peuvent toucher ni l'eau potable, ni le lait, ni les plats cuisinés. Ils ne peuvent entrer ni dans les maisons, ni dans les boutiques, ni dans les étables. Au sein de nombreuses communautés dalits, les femmes sont victimes d'une discrimination supplémentaire pour ce qui est de l'accès à la nourriture disponible. Elles sont généralement les dernières à manger et, en cas de pénurie, les premières à s'abstenir.

Les femmes représentent près de 51 % de la population du Népal. Elles ne constituent donc pas une minorité mais plutôt la majorité. La constitution provisoire du Népal contient des dispositions relatives à la non-discrimination envers les femmes mais, en pratique, cette discrimination est courante. Les valeurs culturelles patriarcales qui prévalent ainsi que d'autres facteurs sociaux, économiques et politiques empêchent les femmes de jouir des droits les plus fondamentaux, notamment du droit à la nourriture. Plus de 90 % des femmes travaillant hors du foyer familial appartiennent à la main-d'œuvre agricole – le taux le plus élevé de l'Asie du Sud – alors que leur participation politique demeure limitée en raison de leur faible niveau d'éducation et du manque d'accès aux ressources économiques<sup>37</sup>.

Les nationalités autochtones du Népal, les Adivasi-Janajatis, représentent environ 37 % de la population (recensement de 2001)<sup>38</sup>. La plupart d'entre elles souffrent de marginalisation politique, économique et culturelle, bien qu'il y ait des disparités au sein des différents groupes autochtones. Dans le passé, les populations autochtones du Népal ont toujours tiré leur subsistance des rivières, des forêts et un peu de la culture, mais l'État ne reconnaît pas leurs droits aux ressources traditionnelles. Au fil de l'évolution des systèmes de propriété terrienne, ainsi qu'avec l'adoption de politiques créant des zones protégées et le développement des infrastructures à grande échelle, les autochtones se sont trouvés de plus en plus marginalisés, exploités et éloignés de leurs terres traditionnelles et de leurs sources de subsistance. Aucune politique ni aucun programme n'a été mis en œuvre pour redonner aux communautés autochtones l'usage ou la maîtrise des ressources traditionnelles<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> *Femmes et enfants : Le double dividende de l'égalité des sexes*, UNICEF, 2006.

<sup>38</sup> Cinquante-neuf nationalités autochtones sont énumérées dans la loi sur les nationalités autochtones de 2002 (Indigenous Nationalities Act 2002).

<sup>39</sup> Voir *A Case Study on Marginalized Indigenous Communities' Access to Natural Resources in Nepal: National Laws, Policies and Practices*, Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR/ICARRD), 2006.

# CADRE JURIDIQUE

## Engagements internationaux en matière de droits de la personne

Le Népal a ratifié les principaux traités internationaux relatifs aux droits de la personne, dont le PIDCP, le PIDESC, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le Népal n'a pas adhéré à la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés malgré la présence de 107 000 réfugiés bhoutanais et de 20 000 réfugiés tibétains dans le pays.

Le Népal a ratifié la plupart mais non la totalité des principales conventions relatives aux droits des travailleurs. Au nombre des exceptions importantes figurent la convention 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, les conventions 29 et 105 concernant l'abolition du travail forcé, et la convention 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

Le Népal a présenté son premier rapport périodique au CDESC en 1990. Le deuxième rapport, présenté en août 2006, a été examiné par le CDESC en mai 2007<sup>40</sup>.

## Législation nationale

La constitution provisoire du Népal comprend des dispositions qui protègent les droits économiques, sociaux et culturels. L'article 33 de la Constitution, sous la rubrique des devoirs et des principes directeurs, énumère les obligations suivantes qui peuvent s'appliquer au droit à l'alimentation<sup>41</sup> :

<sup>40</sup> Le rapport du gouvernement (en français) et les observations finales (en anglais) du CDESC sont accessibles à partir du site [www.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs38.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs38.htm).

<sup>41</sup> Une traduction non officielle (en anglais) de la constitution provisoire se trouve sur le site de Canada Forum for Nepal, <http://cfn.ca>.

- Poursuivre la politique d'établissement des droits de l'ensemble des citoyens à l'éducation, à la santé, au logement, à l'emploi et à une alimentation suffisante (h).
- Adopter les droits fondamentaux de la personne universellement reconnus (c).
- Mettre en application de façon efficace les ententes et les traités internationaux auxquels l'État népalais est partie (m).
- Adopter une politique qui assure une sécurité économique et sociale aux classes accusant un retard sur le plan socio-économique comme les sans terre, les travailleurs asservis pour dettes, les cultivateurs et les bergers (i).
- Poursuivre la politique d'adoption de programmes scientifiques de réforme agraire en mettant graduellement fin aux pratiques capitalistes en matière de propriété foncière (f).

De plus, l'article 18 de la constitution provisoire protège le droit à l'emploi et à la sécurité sociale, et stipule que chaque citoyen aura droit à la souveraineté alimentaire selon les dispositions prévues par la loi. La souveraineté alimentaire, un concept promouvant la propriété locale des ressources productives pour assurer la sécurité alimentaire, intègre l'optique des droits de la personne<sup>42</sup>.

La constitution provisoire recommande que la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC) change de statut d'organe statutaire pour devenir un organe constitutionnel<sup>43</sup>. La Commission a été instituée en 2000 en vertu de la loi de 1997 sur la commission des droits de l'homme (Human Rights Commission Act 1997). Dans son plan stratégique portant sur la période 2004-2008, la Commission indique que l'un de ses sept objectifs stratégiques s'articule autour du droit à l'alimentation, à la santé, à un logement, à l'éducation et au travail. D'autres commissions ont été créées spécifiquement pour aborder la question de la discrimination au Népal, dont la Commission nationale des femmes (National Women's Commission), la Commission nationale des Dalits (National Dalit Commission) et le Comité national pour le développement des nationalités du Népal (National Committee for the Development of Nationalities), mais les présidents et d'autres membres restent encore à nommer.

<sup>42</sup>Windfuhr, Michael and Jennie Jonsén, *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localized Food Systems*, FIAN International, 2005.

<sup>43</sup> [www.nhrcnepal.org](http://www.nhrcnepal.org) (anglais).

En 2000, le gouvernement du Népal a annoncé l'abolition officielle du Kamaiya<sup>44</sup>, le système de servitude pour dettes. La loi sur le travail servile (interdiction) (Bonded Labour Prohibition Act) a été adoptée en 2002.

### Réforme agraire

Un vaste corps de lois régit l'accès à la terre au Népal. Traditionnellement, la terre a toujours été considérée comme la propriété de l'État (Raikar). Seul l'État avait le droit d'attribuer des terrains par la vente, le nantissement ou le legs. Tout au long des 104 années du règne des Rana (1846-1950), beaucoup d'autochtones se sont fait confisquer leurs terres qui ont été distribuées aux partisans de la famille royale. Avant 1950, près d'un tiers de l'ensemble des terres agricoles et forestières ont été octroyées à des particuliers et le reste appartenait à la famille régnante. Les fonctionnaires locaux obtinrent de l'État de grandes superficies de terrain qu'ils louaient à des paysans en vertu d'accords d'affermage. C'est ainsi que des fonctionnaires locaux devinrent des propriétaires terriens<sup>45</sup>.

Des efforts en vue de procéder à une réforme agraire commencèrent à être déployés vers le milieu des années 1950 et s'amplifièrent en 1964 avec la loi sur la réforme foncière (Land Act 2021 (1964), qui plafonne la superficie des biens fonciers, fixe par contrat le montant du fermage à payer (Kut) à 50 % de la récolte principale, et met l'accent sur la protection des fermiers contre l'expulsion. La loi n'a cependant pas donné de résultats significatifs. En 1997, le quatrième amendement à la loi a aboli le système d'affermage et instauré la division en parts égales de la terre entre le propriétaire et le fermier, éliminant ainsi la dualité des droits sur la terre. En vertu de cet amendement, les paysans disposaient d'une période de six mois pour faire enregistrer leurs preuves de location de la terre. Passée cette période, les locataires non inscrits étaient incapables de faire valoir leur droit. En 2001, le gouvernement a abaissé le plafond à 3,75 ha dans les régions de collines et de montagnes, 1,5 ha dans la vallée de Katmandou et 7,43 ha dans le Terai<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Systèmes les plus répandus de travail servile au Népal : Kamaiya (dans les basses terres de l'ouest ; c'est presque essentiellement le groupe ethnique des Tharus qui y est assujetti), Haliya (dans les collines) et Haruwa (dans le Terai).

<sup>45</sup> Voir *A Case Study on Marginalized Indigenous Communities' Access to Natural Resources in Nepal: National Laws, Policies and Practices*, Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR/ICARRD), 2006.

<sup>46</sup> Ibid.

### *Accès aux forêts*

Près de 29 % de la superficie du Népal sont couverts de forêts. Les forêts représentent une importante source de nourriture, de fourrage, de bois de chauffage et de bois d'œuvre. Dans le passé, la propriété des zones forestières a toujours correspondu aux schémas de propriété terrienne autochtones, surtout dans les régions de collines. La loi sur les forêts de 1993 (Forest Act) a divisé les forêts du Népal en six catégories : gérées par l'État, communautaires, louées à bail, sacrées, protégées et privées. Selon les estimations, 40 % de la population du Népal (divisée en 20 000 groupes d'utilisateurs) participe à des systèmes de gestion des ressources de type communautaire, comme la foresterie communautaire.

La loi de 1973 sur les parcs nationaux et la conservation de la vie sauvage (National Parks and Wildlife Conservation Act) fournit les bases de la gestion des aires protégées au Népal. La zone à laquelle s'appliquent les systèmes régissant les forêts nationales et les aires protégées – qui englobent les parcs nationaux, les réserves fauniques, les réserves de chasse, les aires de conservation et les zones tampons – représente près de 40 % de la superficie totale des terres du pays. Ces parcs et réserves ont principalement été créés dans les territoires des autochtones, ce qui a eu pour effet d'éloigner ces derniers des terres forestières qui sont à la base de leur subsistance<sup>47</sup>.

### **Dispositions légales régissant l'accès à l'eau**

La loi de 1992 sur les ressources en eau (Water Resources Act) octroie la propriété des ressources en eau à l'État mais garantit le droit d'utiliser l'eau aux individus et autres tiers privés. Elle fournit le cadre juridique servant à l'enregistrement des associations d'utilisateurs d'eau afin que celle-ci soit employée pour le bien commun. La loi énumère aussi les différentes priorités dans l'utilisation de l'eau – boisson, hygiène, usage culturel et religieux, irrigation, agriculture, hydroélectricité et industrie. La politique d'irrigation de 2003 établit des comités d'utilisateurs des services d'irrigation. Une de ses dispositions interdit l'accès aux services à ceux qui ne paient pas les frais de service, ce qui a un effet discriminatoire envers les fermiers pauvres<sup>48</sup>. La politique nationale de développement des ressources en eau de 2003 (National

<sup>47</sup> Battachan affirme que les Tharus, Magars, Gurungs, Thakalis, Panchgaunles, Baragaunles, Tamangs, Sherpas, Rais, Limbus, Rautes (les derniers nomades) et les Chepangs ont tous souffert de la création des parcs et des réserves. « Dominant Groups Have Right to Live? » K. Battachan, 2000.

<sup>48</sup> Voir *A Case Study on Marginalized Indigenous Communities' Access to Natural Resources in Nepal: National Laws, Policies and Practices*, Conférence internationale sur la réforme agraire et le développement rural (CIRADR/ICARRD), 2006.

Water Resource Development Policy) contient quelques dispositions pour les personnes touchées par les projets hydroélectriques : minimiser les déplacements de population, fournir des compensations, aider à la réinstallation et encourager ces personnes à participer aux projets, par exemple. Cependant, en pratique, l'État n'est pas assez puissant pour négocier l'inclusion de telles dispositions dans les ententes relatives aux investissements étrangers ou aux prêts internationaux<sup>49</sup>.

### **Dispositions légales régissant le salaire minimum**

Le salaire minimum légal est bas au Népal et ne permet pas aux travailleurs et à leurs familles de jouir d'un niveau de vie décent, surtout dans le secteur agricole<sup>50</sup>. Les taux ont été révisés en 2003 et, dernièrement, en 2006. Le salaire quotidien est de 125 NPR pour la main-d'œuvre salariée et de 95 NPR pour les travailleurs des plantations de thé. Il s'agit du salaire minimum fixé au niveau national, mais le comité de développement de district relevant des autorités locales a le pouvoir de hausser le salaire minimum en fonction de la situation économique du district. La discrimination dans la rémunération des femmes et des hommes est rampante, bien que la loi sur le travail (Labour Act) garantisse « un salaire égal pour un travail égal ».

<sup>49</sup> À titre d'exemple, un contrat de projet hydroélectrique qui vient d'être annoncé garantit à la société indienne Power Trading Corp (PTC) 100 % de l'énergie produite mais ne mentionne que très vaguement une compensation pour les 1500 familles déplacées. Voir <http://newspostindia.com/report-6379> (anglais).

<sup>50</sup> Ibid.



# POLITIQUE ET PROGRAMMES

L'élaboration des politiques et programmes nationaux de développement au Népal revient à la Commission nationale de planification du Népal (NPC)<sup>51</sup>. Avant que puisse être mis en œuvre un programme de développement, la NPC doit approuver tout cadre stratégique connexe. Cependant, malgré la prévalence de la faim au Népal, le PNUD a noté que la sécurité alimentaire n'a jamais constitué un élément pris en compte dans l'élaboration des politiques dans le pays<sup>52</sup>.

La NPC travaille en collaboration avec des donateurs internationaux pour élaborer le Plan cadre de Nations Unies pour l'aide au développement (PCNUAD) pour le Népal. Un nouveau cadre est actuellement en cours d'élaboration. Il doit remplacer le PCNUAD 2002-2006, conçu pour faciliter la collaboration entre les agences des Nations Unies et la concrétisation au niveau national des divers engagements internationaux, comme les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le nouveau PCNUAD a adopté un cadre des droits de la personne pour le développement, qui cible les plus vulnérables, l'obligation pour l'État de rendre compte et la participation des citoyens. Les cycles de programmation de la plupart des agences des Nations Unies au Népal sont harmonisés avec le calendrier du PCNUAD, qui coïncide aussi avec les politiques économiques, comme le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) du Népal.

En 2004, le Népal a adopté un Plan d'action national pour la promotion des droits de l'homme (NHRAP), à la suite d'un processus de deux ans, au coût de 200 000 \$US, dirigé par le PNUD et le BHCDH<sup>53</sup>. Les objectifs du plan d'action comprennent le ciblage des groupes vulnérables et l'inclusion des droits de la personne dans tout programme de développement du Népal.

<sup>51</sup> La NPC ([www.npc.gov.np](http://www.npc.gov.np)) travaille sous la direction du Conseil national de Développement (National Development Council)..

<sup>52</sup> *Nepal Millenium Development Goals: Progress Report*, PNUD, 2005 (en anglais).

<sup>53</sup> [www.undp.org.np](http://www.undp.org.np).

Il appelle aussi à la mobilisation des ressources nationales et internationales pour la promotion de l'ensemble des droits de la personne au Népal. Malheureusement le plan ne contient pas de référence explicite au droit à l'alimentation, en dépit de la faim qui sévit dans le pays. Il impute la responsabilité de sa mise en œuvre à la Commission nationale de planification et à la Commission nationale des droits de l'homme.

## Politique économique

Au cours de la dernière décennie, le Népal a lancé parallèlement trois initiatives pour accroître les taux de croissance économique et agricole, à savoir un programme de réforme économique, le Plan de perspective agricole (APP) ainsi que les neuvième et dixième plans quinquennaux.

La mise en œuvre du programme de réforme économique a commencé à la fin des années 1980, sous la direction du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Un programme d'ajustement structurel a été lancé en 1987 et une facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) a été mise en place de 1992 à 1995. Sa portée a été étendue afin qu'elle englobe des réformes de la fonction publique, le développement des ressources humaines, la réduction de la pauvreté et la protection de l'environnement. En conséquence, des entreprises publiques ont été privatisées, des subventions réduites et des efforts ont été déployés pour créer un environnement porteur pour le secteur privé dans des domaines englobant la santé, l'éducation et l'agriculture. Le Népal possède maintenant une des économies les plus libérales de l'Asie du Sud<sup>54</sup>.

Le Plan de perspective agricole (1995-2015) promeut la croissance du secteur agricole par la commercialisation. Il soutient le développement des marchés d'exportation pour le riz, les pommes, les agrumes, les légumes, le bétail et les produits forestiers, et recommande le développement des agro-industries comme composante importante de sa stratégie de commercialisation.

Le dixième plan quinquennal (2002-2007), qui constitue aussi le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du Népal (DSRP), préconise l'élaboration de politiques et directives relatives à l'utilisation des sols en vue d'appliquer un nouveau plafond foncier (la superficie que peut posséder un individu). Il établit une banque de crédit agricole pour aider les plus démunis à acquérir des terres, arbitre les problèmes liés aux travailleurs asservis pour dettes, et prépare le terrain juridique pour la promotion de

<sup>54</sup> Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, Népal (PCNUAD), 2002-2006.

systèmes d'affermage contractuels et coopératifs. La pauvreté et l'insécurité alimentaire font l'objet d'une certaine attention, mais l'approche recommandée est celle de la productivité agricole. Les droits de la personne sont tout juste mentionnés.

Le Document de stratégie propose des mesures ciblées pour les secours d'urgence, comme l'amélioration de l'approvisionnement en vivres et de leur distribution dans les zones de déficit alimentaire, les programmes Nourriture-contre-travail dans les zones touchées par la famine, la gestion des stocks vivriers, la distribution de l'aide alimentaire par des ONG et la réadaptation des personnes atteintes de déficiences dans les zones touchées. Ces programmes doivent être mis en œuvre par l'intermédiaire du Fonds d'action contre la pauvreté (FAP) du Népal, une institution autonome créée pour canaliser les ressources fournies par l'État et les donateurs.

La Nepal Food Corporation (NFC), créée en 1974, distribue des céréales subventionnées dans les régions de déficit alimentaire et apporte des secours alimentaires d'urgence aux communautés victimes de désastres naturels. Elle garantit des prix de soutien aux fermiers et des prix abordables aux clients. Toutefois, elle n'effectue pas de suivi de l'impact de ses distributions de nourriture sur la nutrition, ni de la durabilité de l'accès à la nourriture pour les groupes vulnérables.



# RESPECT PAR L'ÉTAT DES OBLIGATIONS LIÉES AU DROIT À L'ALIMENTATION

La faim et la malnutrition sévissent dans tout le Népal, tant dans les districts de surplus alimentaire que dans ceux de déficit alimentaire. Dans les districts de déficit alimentaire, les ruptures chroniques dans l'accès régulier à la nourriture laissent penser à des contraintes structurelles, alors que dans les districts de surplus alimentaire, des facteurs externes, comme les catastrophes naturelles ou la discrimination, constituent les principales causes de la faim.

Bien que l'insécurité alimentaire puisse être constatée dans tout le Népal, certains groupes en souffrent plus que d'autres. Parmi les groupes particulièrement vulnérables figurent les Dalits (caste inférieure), les femmes, les enfants, les Adivasi Janajatis (nationalités autochtones), les Kamaiyas, les Haliyas et les Haruwas (travailleurs asservis pour dettes) ainsi que les personnes atteintes par le VIH/SIDA ou vivant avec la maladie.

## **Mesures bénéfiques prises par l'État**

Bien que le gouvernement du Népal traverse actuellement une période de transition politique et ne soit pas en mesure de mettre totalement en œuvre ses programmes et politiques, les membres de la mission ont salué les nombreuses mesures bénéfiques prises par l'État pour mieux remplir ses obligations liées au droit à l'alimentation.

Pour ce qui est du cadre juridique, les membres de la mission ont noté avec satisfaction la présentation par l'État en 2007 d'un rapport périodique au CDESC. Ils ont également pris note de l'inclusion de plusieurs dispositions importantes dans la constitution provisoire du Népal, notamment :

- La mention spécifique du « droit à la souveraineté alimentaire ».
- Les clauses relatives à la réforme agraire.
- L'abolition de toutes les formes de discrimination, avec des mesures spécifiques pour améliorer la participation des femmes et des groupes minoritaires à la vie politique.
- Le changement de statut de la Commission nationale des droits de l'homme qui devient un organe constitutionnel.

Les membres de la mission ont relevé des politiques et programmes spécifiques qui pourraient constituer des composantes importantes d'une stratégie nationale sur le droit à l'alimentation :

- Renouvellement du Plan d'action national pour la défense des droits de l'homme (NHRAP) pour trois années supplémentaires ;
- Promulgation de la loi sur le travail servile (interdiction), amendement du Code national pour abolir la discrimination dans les lois sur les successions, et ratification imminente de la convention 169 de l'OIT.
- Fixation d'un quota garantissant la participation de 33 % des femmes dans tous les comités, conseils et organes décisionnels.
- Foresterie communautaire et système de gestion des zones tampons entourant les aires protégées avec partage des bénéfices.

### Points à améliorer

Les données recueillies durant la préparation de la mission ou durant la mission elle-même démontrent l'insuffisance des progrès réalisés en vue de l'éradication de la faim au Népal. Au rythme actuel, le Népal n'atteindra pas ses objectifs du Millénaire, à savoir réduire de moitié d'ici 2015 le pourcentage de la population souffrant de la faim. Il n'a pas non plus pris des mesures suffisantes, compte tenu des ressources disponibles, pour s'acquitter de ses obligations essentielles, à remplir dans l'immédiat, liées au droit à une nourriture suffisante, surtout celles ayant trait à la non-discrimination.

Les membres de la mission reconnaissent que l'État rencontre d'immenses obstacles dans ses tentatives en vue de donner un accès durable à la nourriture à l'ensemble de ses citoyens. Au nombre de ces obstacles figurent les accidents du relief, l'éloignement et le manque d'infrastructures qui en découle, de même que la rigidité des structures sociales dans lesquelles s'enracinent discrimination et exclusion sociale. Néanmoins, les membres de la mission ont décelé un certain nombre de domaines dans lesquels l'État n'a pas pris les

mesures minimales nécessaires à la levée de ces obstacles et à l'acquittement de ses obligations en matière de droit à l'alimentation, à savoir :

- Défaut d'adopter une stratégie exhaustive relative au droit à l'alimentation, notamment une politique et une procédure de surveillance en matière de sécurité alimentaire.
- Défaut d'élaborer un cadre institutionnel ou législatif adéquat pour la mise en œuvre des stratégies relatives au droit à l'alimentation et de mesures correctrices efficaces.
- Défaut de faire respecter sans discrimination les lois et politiques concernant le niveau de vie, les moyens de subsistance et l'accès à une nourriture suffisante.
- Mise en œuvre insuffisante des objectifs de la réforme agraire.
- Défaut de coordonner les politiques et programmes en matière de sécurité alimentaire entre la capitale, les régions, les districts et les ministères.

Ces faiblesses structurelles et procédurales revêtent des aspects différents lorsqu'elles se répercutent dans la communauté. Le schéma ci-dessous tente d'illustrer ce point en regroupant les différents aspects du vécu des communautés, documentés durant la mission d'observation, et en les classant d'après les obligations de l'État énoncées dans l'Observation générale 12 : respecter,

#### Violations potentielles du droit à l'alimentation au Népal

Obligation de respecter	Déplacements de personnes liés aux politiques régissant les aires protégées
	Restriction de l'accès aux ressources naturelles
Obligation de protéger	Expulsions de force par des propriétaires ou d'autres groupes dominants
	Violations des droits des travailleurs
	Insuffisance de la réglementation et du contrôle de l'activité industrielle
Obligation de donner effet (faciliter l'exercice)	Absence de stratégie ou de cadre institutionnel pour aborder la question de la faim
	Absence de véritable réforme agraire
	Manque d'attention au développement agricole
	Manque de projets de réinsertion adéquats pour les travailleurs affranchis
Obligation de donner effet (distribuer des vivres)	Défaut de fournir l'aide alimentaire aux plus vulnérables
	Secours ponctuels en cas de catastrophes et manque de projets de réinstallation durable
Coopération internationale	Défaut des donateurs d'intégrer dans l'aide au développement une approche fondée sur les droits de la personne
	Défaut d'États voisins de respecter leurs obligations extra-territoriales en matière de droits de la personne

protéger, donner effet (faciliter l'exercice et distribuer des vivres). Il fournit le cadre de la présentation des conclusions de la mission sur le respect des obligations de l'État.

### Obligation de respecter le droit à l'alimentation

*L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès.*

(Observation générale 12, article 15)

Cette obligation se réfère à l'action ou l'inaction de l'État lui-même. L'État n'a pas le droit de nuire à la capacité de la population d'accéder à une alimentation suffisante. Dans la mise en œuvre de ses politiques et programmes, l'État doit appliquer les principes fondamentaux régissant les droits de la personne : non-discrimination, transparence, participation et accès à des recours pour la population.

Les membres de la mission ont noté que les déplacements de personnes par l'État, ou l'expulsion de personnes par des propriétaires terriens avec la complicité de l'État, s'opèrent généralement sans tenir de consultation ou obtenir le consentement des personnes intéressées et sans prévoir une réinstallation et une compensation adéquates. Il est manifeste que l'État ne s'est pas attaqué efficacement à la question des répercussions négatives non intentionnelles des politiques de gestion des aires protégées et des forêts sur l'accès juste et équitable aux ressources naturelles. Les déplacements de population et l'insécurité d'occupation de la terre constituent des obstacles sérieux à un accès durable à une nourriture suffisante au Népal<sup>55</sup>.

#### *Déplacements de personnes liés aux politiques régissant les aires protégées*

Bien que l'aliénation des terres ancestrales ait débuté il y a des décennies, la poursuite de la marginalisation des communautés autochtones – par des pratiques d'enregistrement foncier frauduleuses et l'instauration par l'État du système d'aires protégées – a empêché ces communautés de jouir d'une alimentation conforme à leurs traditions ou leur culture.

<sup>55</sup> Pour ce qui est des directives sur les expulsions et les déplacements de personnes liés au développement, voir le Rapport du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard. Conseil Économique et social des Nations Unies. E/CN.4/2006/41, mars 2006. Document intégral en anglais seulement.



*Des pratiques discriminatoires restreignent l'accès des communautés autochtones aux ressources traditionnelles. Cette communauté Chipeng a été déplacée à la suite d'inondations dans le district de Makawanpur.*

Les communautés de Chepang et Tharus vivent actuellement à l'intérieur de la réserve faunique de Parsa et sont sur le point d'être transférées par les autorités dans une zone située hors de la réserve et de sa zone tampon. En conséquence, les communautés perdent non seulement leurs terres et moyens de subsistance traditionnels, mais aussi l'accès au programme de partage des bénéfices qui distribue une partie des revenus de la réserve aux personnes vivant à l'intérieur de sa zone tampon. Ce lien entre les relocalisations de personnes et la perte d'accès aux ressources traditionnelles qui en découle a également été rapporté par les communautés vivant autour du parc national de Chitwan.

Le ministère des Forêts et de la Conservation des sols reconnaît que le gouvernement n'a pas été en mesure de fournir une compensation convenable (en restaurant par exemple les droits aux terres traditionnelles ou en attribuant des terres de même valeur) ou en offrant d'autres moyens de subsistance (comme des formations pour des emplois liés aux parcs). Aucune clause n'est spécifiquement consacrée aux autochtones dans la nouvelle politique de réforme agraire qui ne reconnaît pas les systèmes traditionnels de propriété foncière collective. L'expulsion de populations autochtones hors de leurs terres sans leur consentement préalable, accordé librement et en pleine connaissance de cause, constitue un manquement de l'État au respect de ses obligations en matière de droits de la personne<sup>56</sup>.

#### *Restriction de l'accès aux ressources naturelles*

Dans les réserves fauniques et les parcs nationaux, l'accès équitable et la gestion durable des ressources naturelles sont gérés par un système novateur de zones tampons. Les zones tampons sont des bandes de terre entourant l'aire protégée et gérées par des groupes d'utilisateurs fédérés en comités d'utilisateurs puis en conseils de gestion. Les résidents d'une zone tampon reçoivent une part des revenus dégagés par l'aire protégée et jouissent de certains privilèges comme l'exploitation des ressources naturelles – bois, poissons et plantes traditionnelles, par exemple – à condition de ne pas les revendre ni de les commercialiser. Les comités d'utilisateurs décident collectivement de la façon de dépenser la part de revenus supplémentaires qui leur revient. Ainsi, ils peuvent décider de construire une route ou une école, ou de donner des formations.

<sup>56</sup> La notion de « consentement préalable, accordé librement et en pleine connaissance de cause » figure dans la convention 169 de l'OIT (pas encore ratifiée par le Népal) et dans la Convention internationale sur toutes les formes de discrimination raciale.



*Entrevue dans une communauté près d'Accham.*

Bien que le programme des zones tampons ait eu beaucoup d'aspects positifs, les autorités publiques n'ont pas prêté suffisamment attention aux obstacles que rencontrent les communautés marginalisées lorsqu'elles cherchent à participer dans des groupes d'utilisateurs dominés par les élites locales. Ainsi, dans le parc national de Chitwan, les communautés déplacées ont été réinstallées dans la zone tampon, mais les groupes d'utilisateurs en place exigeaient des preuves d'épargne ou le paiement de frais pour qu'elles puissent participer aux prises de décisions. Les communautés se sont aussi plaintes que les projets des groupes d'utilisateurs ne soient pas adaptés à leurs besoins (formation en technologies de l'information) et elles ne voyaient pas l'utilité d'essayer de participer. Dans le cas de la réserve faunique de Parsa, les communautés déplacées dont les membres ont été interrogés par la mission d'observation ne sont pas réinstallées dans la zone tampon. En conséquence, elles ne feront partie d'aucun groupe d'utilisateur et l'accès aux ressources du parc leur sera certainement refusé.

### UNE COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE DE PÊCHEURS PERD L'ACCÈS AU FLEUVE

CDV Rajhar, section n° 3, Piprahar

District : Nawalparasi

Pendant des décennies, cette communauté autochtone (pêcheurs Majhi et bateliers Bote) a vécu de la pêche à la périphérie de ce qui est aujourd'hui le parc national de Chitwan. Lors de la création du parc, la communauté a été déplacée sur les rives opposées du fleuve où elle a reçu le droit de s'établir. L'an dernier, elle a été de nouveau déplacée, cette fois en raison d'inondations, et elle vit désormais temporairement dans une très grande précarité sur des hauteurs proches.

Le poisson a toujours constitué la principale source de nourriture de la communauté, complétée par des fruits, des ignames, des racines et des plantes potagères provenant de la forêt voisine. Les membres de la communauté se procuraient des revenus supplémentaires leur permettant d'acheter de la nourriture en travaillant en tant que bateliers et en lavant l'or à la batée dans le sable du cours d'eau. Ce mode de vie, qui leur assurait une nourriture suffisante, a pris fin avec la création du parc national de Chitwan. Il a été interdit de pêcher dans le fleuve Narayani (le parc a le mandat de protéger les crocodiles et d'en faire l'élevage, ce qui exige de grandes quantités de poissons). Le lavage de l'or est maintenant également interdit, et le permis exclusif d'exploiter des traversiers dans la zone du parc a été octroyé à une compagnie privée. Les pêcheurs ne profitent d'aucun des avantages de la zone tampon et les membres de la communauté n'ont pas accès aux projets financés dans le cadre de programmes de partage des bénéfices car, d'une part, ils ne sont pas membres des comités d'utilisateurs et, d'autre part, ces projets ne répondent pas du tout aux besoins de la communauté (formation en informatique par exemple).

La faim poussant les membres de la communauté à contourner la nouvelle réglementation et ses contraintes, les autorités du parc ont durci l'application des règlements, traitant souvent les Majhi et les Bote de braconniers et de trafiquants d'animaux sauvages. Les membres de la communauté ont déclaré avoir été battus à plusieurs reprises par la police et avoir été mis à l'amende pour avoir pêché dans des aires protégées. Ces obstacles à l'accès à la nourriture sont aggravés par un barrage construit en aval, de l'autre côté de la frontière avec l'Inde. Le barrage empêche les poissons de migrer en hiver et les rejette chaque année au loin durant la mousson, mettant ainsi en péril la pérennité de la pêche pour les générations futures.

L'accès aux ressources de la forêt communautaire est géré de manière analogue par un système de groupe d'utilisateurs. Il n'y a cependant aucun apport de revenus supplémentaires car le principe du partage des bénéfices ne s'applique pas à ces forêts. Les membres de la mission ont recueilli des témoignages de communautés dalits et autochtones sur leur exclusion des ressources de la forêt et des groupes d'utilisateurs qui les gèrent. Dans certains



*Dépotier de déchets toxiques géré par la société népalaise Agricultural Inputs Corporation dans la zone tampon de Parsa.*

cas, l'exclusion semble résulter du manque de clarté des titres fonciers ou des mauvais renseignements fournis par les propriétaires terriens locaux sur les règles de participation. Certaines communautés ne semblaient même pas savoir qu'il existait des groupes d'utilisateurs, en dépit des assurances données par les responsables du ministère des Forêts et de la Conservation des sols, selon lesquels les politiques exigent la représentation des groupes vulnérables.

Les autorités du parc national de Chitwan ont indiqué que le département des parcs nationaux avait entrepris une étude d'impact démontrant que les groupes autochtones étaient les plus vulnérables et avaient besoin de programmes spécifiques<sup>57</sup>. Cependant les programmes adaptés aux besoins décrits par les autorités étaient axés sur la réduction de la dépendance des groupes autochtones envers les ressources forestières, et non sur la nécessité

<sup>57</sup> Les responsables du parc ont été incapables de fournir un exemplaire du rapport et des demandes ultérieures n'ont pas permis de le trouver.

de leur assurer en priorité l'accès à une alimentation conforme à leurs traditions ou à leur culture.

Le ministère des Forêts et de la Conservation des sols reconnaît le lien entre la gestion des ressources forestières et la sécurité alimentaire ; il reconnaît également que les plus pauvres et les plus vulnérables trouvent généralement leur nourriture dans la forêt. À ce jour toutefois, le ministère a essentiellement dirigé son attention sur les aspects environnementaux de la foresterie. L'exclusion sociale et la faim sont considérées comme des questions de second ordre selon un porte-parole du ministère. Le ministère révisé actuellement ses directives sur la foresterie et prévoit d'inclure la réduction de la pauvreté dans ses objectifs, avec des dispositions spécifiquement conçues pour renforcer la participation des Dalits et des autochtones.

Bien que les membres de la mission aient été impressionnés par les modes de participation novateurs dans les zones tampons et la foresterie communautaire, ils ont conclu que l'application de ces politiques par l'État avait eu des répercussions négatives non escomptées sur le droit à une alimentation suffisante des groupes vulnérables. Ces répercussions n'ont pas été prises en compte de façon adéquate par les autorités et les recours dont disposent les communautés touchées sont peu nombreux, voire inexistantes.

### **Obligation de protéger le droit à l'alimentation**

*Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante.*

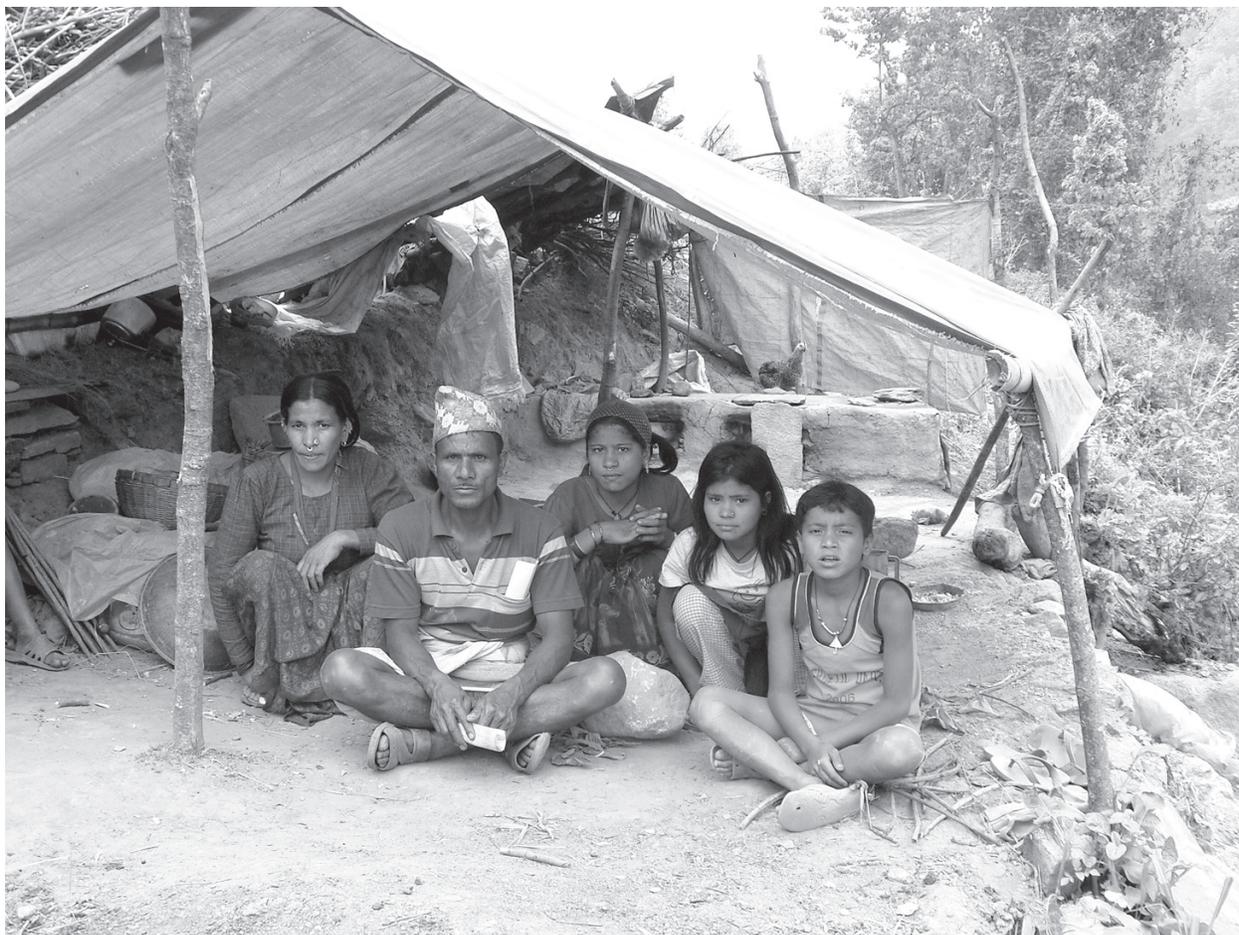
(Observation générale 12, article 15)

Les États sont tenus de protéger les personnes vivant sous leur juridiction des agissements d'acteurs non étatiques, perpétrés à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. À ce nombre figurent la protection contre la fraude, les retombées négatives du commerce et le déversement de déchets toxiques<sup>58</sup>.

À de nombreuses reprises, les membres de la mission ont reçu des témoignages relatifs à des expulsions par la force, à des fraudes, à des violences de la part de propriétaires, à des violations des droits des travailleurs dans les ententes de métayage, et aux conséquences néfastes d'activités de sociétés sur le droit à l'alimentation. Les répercussions négatives de la construction

<sup>58</sup> Asbjorn Eide, *Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim*, Conseil économique et social des Nations Unies, doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12, 1999, par. 52.b comme l'explique George Kent dans *Freedom from Want: the Right to Adequate Food*, Georgetown University Press, 2005.

Voir : [www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c086919f5eed2089802567c9003d9f98?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/c086919f5eed2089802567c9003d9f98?Opendocument)



*La superficie des terres allouées pour la réinstallation des personnes déplacées ne permet pas les cultures vivrières. Cette famille a été déplacée à la suite d'inondations près d'Accham.*

de barrages hors des frontières du Népal soulèvent aussi de grandes inquiétudes. Il n'entrait pas dans le cadre de la mission d'aborder entièrement la question des conséquences du commerce et des investissements internationaux sur la jouissance du droit à l'alimentation au Népal, mais la persistance des allégations liées au dumping du riz en provenance de l'Inde semble mériter une étude plus approfondie<sup>59</sup>.

#### *Expulsions de force par des propriétaires ou d'autres groupes dominants*

Les cas d'expulsions forcées rapportés aux membres de la mission avaient fréquemment rapport à des conflits locaux liés à la terre, surtout dans le Terai. Dans plusieurs cas, les expulsions étaient liées à des méthodes d'enregistrement foncier frauduleuses ou opaques. Ces expulsions, parfois violentes

<sup>59</sup> Le Népal a été le premier PMA à entrer à l'OMC, le 23 avril 2004. Le Népal est aussi partie à l'Accord de libre-échange d'Asie du Sud (SAFTA).

et pratiquées impunément, étaient souvent exécutées par des propriétaires, et souvent avec l'accord tacite des autorités locales. Certaines communautés du Terai ont déclaré avoir été expulsées à plusieurs reprises au fil des ans et vivre dans la crainte constante de nouvelles expulsions.

#### EXPULSIONS DE 27 MÉNAGES DALITS

CDV Govindapur, section n° 5, Manikdaha

District : Siraha

Cette communauté dalit vit dans une zone de surplus alimentaire, mais en raison de la discrimination fondée sur la caste dont elle est victime et du manque d'accès aux ressources productives, la faim et la malnutrition y sont chroniques. Il y a huit ans, des propriétaires terriens locaux ont amené par la ruse la communauté à signer une renonciation à ses droits sur ses terres en échange d'autres terrains dans une forêt située à proximité. Le président du comité de développement de village et d'autres responsables locaux soutenaient les propriétaires terriens. La communauté s'est donc installée dans la forêt mais, par la suite, elle en a été chassée de force par les autorités forestières en vertu des politiques régissant les aires protégées. La communauté a ensuite loué des terres auprès de propriétaires terriens locaux et, plus tard, avec l'aide de groupes de la société civile et du parti communiste népalais (maoïste), a été transférée vers des terres publiques plus sûres, situées à côté d'un étang sacré. Un puits foré lui a été fourni pour lui donner accès à l'eau.

La taille des terres permet de se loger mais non de pratiquer la culture. Bien que proches d'une forêt communautaire, les membres de la communauté n'ont pas accès aux ressources qu'elle offre. Ils reçoivent des denrées alimentaires en paiement de travaux dans les champs des propriétaires terriens locaux. Le travail agricole est rémunéré par quatre kilos de paddy par jour et par personne (l'équivalent d'environ 40 NPR), ce qui est bien inférieur au salaire minimum. Les membres de la communauté vendent ensuite une partie du paddy pour acheter du marché d'autres denrées alimentaires. Ce qui reste fournit un repas par jour. Les enfants travaillent également pour les propriétaires au lieu d'aller à l'école. La garde du bétail et le ramassage du fumier leur rapportent environ 1000 NPR par an. Lorsque les revenus de la famille ne leur permettent pas d'acheter suffisamment de nourriture, les membres de la communauté demandent un prêt au propriétaire qui les emploie. Les emprunts sont remboursés par l'accomplissement de travaux rémunérés à la moitié du taux normal, ce qui se solde par une aggravation de la faim et de la malnutrition, et le renforcement de la spirale descendante de l'insécurité alimentaire.

L'insécurité entourant les droits à la terre exacerbe la vulnérabilité à la faim de la communauté, qui fait maintenant face à d'autres menaces d'expulsion de la part d'élites locales, celles-ci prétendant qu'elle est trop proche de l'étang sacré. Les représentants du gouvernement ne font pas appliquer les lois et règlements visant à protéger l'accès à la terre.

Dans le district de Siraha (Terai), les communautés ont rapporté que les élites locales avaient inscrit des terres en leurs noms propres sous prétexte d'aider les communautés, trompant ainsi des personnes qui étaient analphabètes ou n'avaient pas connaissance des formalités d'enregistrement. Les fonctionnaires locaux semblaient être complices de ces activités ou juger qu'elles ne méritaient pas que l'on s'en préoccupe.

### *Violations des droits des travailleurs*

L'amélioration des conditions économiques permettant d'assurer un accès durable à une alimentation adéquate dépend dans une large mesure de l'application des dispositions relatives au salaire minimum. Cela vaut particulièrement pour la main-d'œuvre agricole de castes inférieures et les travailleurs asservis qui ont été affranchis. C'est pourquoi le défaut de l'État de faire appliquer les dispositions régissant le salaire minimum déjà contenues dans la loi peut se solder par des violations du droit à l'alimentation.

Dans le cas des communautés dalits qui reçoivent des denrées alimentaires en paiement de leur travail, il est manifeste que l'équivalence du salaire minimum n'est pas respectée et que les gains réels ne suffisent pas à fournir une nourriture adéquate. En fait, l'échelle salariale elle-même comporte des niveaux marqués de discrimination, des taux différents étant appliqués aux Dalits et aux non-Dalits, ainsi qu'aux hommes et aux femmes au sein du groupe dalit lui-même.

À Jumla et Dadeldhura, les membres de la mission ont interrogé des Haliyas et des Haliyas affranchis qui acceptent couramment de travailler pour des salaires de misère. Selon nos observations, les responsables gouvernementaux se préoccupent peu des questions d'équité, de l'application des règlements sur le salaire minimum, ou de l'impact des salaires sur l'accès à une nourriture suffisante.

L'autorité chargée de l'arbitrage des griefs et de l'application des règlements sur le salaire minimum pour les travailleurs informels est le Bureau d'administration du district (District Administration Office). Cependant les travailleurs ont eux-mêmes peu accès aux recours que ce bureau pourrait fournir en raison de contraintes financières et du manque d'information. Le gouvernement a l'obligation de protéger les victimes des violations des droits de la personne et de favoriser l'accès à des mécanismes de recours, administratifs ou judiciaires.

*Insuffisance de la réglementation et du contrôle de l'activité industrielle*

Les États sont tenus de veiller à ce que les activités du secteur privé, y compris celles des investisseurs étrangers, soient réglementées de façon à protéger les droits de la personne. Les témoignages recueillis durant la mission révèlent que l'État n'avait pas adopté de réglementation adéquate ou n'avait pas fait appliquer la réglementation existante.

Dans le parc national de Chitwan, les communautés ont rapporté qu'une usine de papier et une brasserie sur la rive du fleuve Narayani déversaient des déchets non traités directement dans le cours d'eau, ce qui tuait les poissons, une des principales sources de nourriture. Selon les autorités locales du parc, les politiques en place exigent le traitement des déchets avant leur rejet mais les inspections relèvent d'un autre ministère et les responsables des parcs n'ont eux-mêmes pas le mandat d'assurer le suivi des plaintes des communautés ni d'imposer des pénalités aux contrevenants.

À quelques kilomètres de l'entrée de la réserve faunique de Parsa, à l'intérieur d'une zone tampon, les membres de la mission ont observé une unité d'entreposage de déchets toxiques, gérée par la Nepal Agricultural Inputs Corporation (intrants agricoles). Le dépotoir est situé dans une zone habitée, à côté de terres agricoles et près d'un cours d'eau où se pratique la pêche. Les produits chimiques, qui avaient été importés ou obtenus dans le cadre d'aide au développement dans les années 1980, avaient cessé d'être utilisés et placés dans l'unité de stockage à la suite d'une interdiction internationale motivée par les risques qu'ils présentent pour la santé. Des résidents locaux ont expliqué que des fumées et de fortes odeurs âcres émanent régulièrement du dépotoir. Une école secondaire et un poste sanitaire se trouvent à côté du dépotoir et les membres de la communauté ont affirmé que beaucoup d'enfants étaient tombés malades et que l'un d'eux était mort. Ils craignent en outre que les produits chimiques ne s'infiltrent dans le sol et ne contaminent la chaîne alimentaire locale. Ces dernières années, plusieurs mouvements et campagnes de protestation ont eu lieu pour demander aux autorités d'enlever les produits chimiques de la communauté. À ce jour, celles-ci n'ont pas encore réagi.

**Obligation de donner effet au droit à l'alimentation (en faciliter l'exercice)**

*L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens.*

(Observation générale 12, article 15)

Dans un pays où l'insécurité alimentaire est élevée et où les enfants affichent un des plus hauts taux de malnutrition au monde, l'adoption d'une politique de sécurité alimentaire devrait constituer une priorité pour l'État. Mais les membres de la mission ont constaté au contraire une carence générale en analyses et politiques judicieuses – des faiblesses qui se traduisent par un manque de coordination et d'efficacité des interventions. En fait, les membres de la mission ont pu constater l'absence de système de collecte de données désagrégées qui permettrait d'identifier les groupes souffrant d'insécurité alimentaire, de mettre intégralement en œuvre les politiques de réformes agraire et agricole, et d'assurer des suivis, ou d'appliquer des politiques pertinentes en vue de la réinsertion des anciens travailleurs asservis.

*Absence de stratégie ou de cadre institutionnel pour aborder la question de la faim*

La responsabilité de la « sécurité alimentaire » incombe officiellement au ministère de l'Agriculture et des Coopératives alors que la Commission de planification nationale (NPC) a pour mandat d'élaborer les politiques et que le ministère du Droit et de la Justice doit faire appliquer les droits de la personne. D'autres ministères détiennent d'importantes responsabilités : le ministère de la Santé et de la Population, celle des politiques sur les déplacements de personnes et sur le VIH/SIDA ; le ministère de la Réforme et de la gestion agraires, celle des sans terre ; le ministère des Forêts et de la Conservation des sols, celle des ressources naturelles ; le ministère des Affaires intérieures, celle des catastrophes naturelles et des secours ; le ministère des Ressources en eau, celle de la lutte contre les inondations et de l'irrigation ; la National Food Corporation, celle de la distribution alimentaire et le Bureau central des statistiques, celle de la collecte des données.

Selon des représentants du ministère de l'Agriculture, certains éléments de stratégie en matière de sécurité alimentaire sont en place. Cependant, le ministère s'intéresse principalement à la production agricole et à la commercialisation, non à la sécurité alimentaire au niveau des ménages. La Commission de planification nationale réalise actuellement une étude

visant à évaluer la malnutrition, l'éducation et la santé, et à informer les responsables de l'élaboration des politiques, mais elle n'a pas envisagé de lier l'étude à la mise en œuvre du Plan d'action national pour la protection des droits de l'homme (NHRAP).

La coordination entre les ministères semblait peu efficace et il était manifeste que la sécurité alimentaire et les droits de la personne, surtout les droits économiques, sociaux et culturels, n'étaient pas au centre des préoccupations. À l'exception de ceux qui émanent du PCNUAD et du NHRAP (2004), les plans et politiques en vigueur n'essaient pas réellement d'intégrer ou de faire appliquer les engagements du Népal en matière de droits de la personne. La plupart des responsables interrogés n'avaient jamais entendu parler du NHRAP. Certains se souvenaient de son ébauche mais disaient qu'il n'avait jamais été exécuté.

Les membres de la mission ont également constaté un sérieux manque de coordination entre la capitale, les régions et les districts, ainsi que des failles dans la transmission des consignes des autorités centrales aux autorités locales. Cette coupure est renforcée par le fait que nombre de fonctionnaires de l'État sont nouveaux et que la mise en œuvre des politiques est actuellement en phase de transition.

#### *Absence de véritable réforme agraire*

En vertu du PIDESC, les États doivent réformer les systèmes agraires « de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ». L'accès à la terre est inextricablement lié à l'accès à une nourriture suffisante, pour les travailleurs asservis qui ont été affranchis comme pour les autres groupes marginalisés au Népal. Certaines terres ont été redistribuées mais les efforts portent sur la relocalisation en vue de fournir un espace vital (logement) et non de permettre la production alimentaire. Les plafonds sont trop élevés et les superficies qui excèdent les plafonds ne sont pas confisquées. Le programme actuel de réforme agraire comporte des failles qui ouvrent la porte aux fraudes.

Les membres de la mission ont noté un manque général d'information sur la réforme agraire. Au niveau local, les capacités techniques sont insuffisantes et le gouvernement central ne fournit aucune orientation. Les autorités locales n'ont aucune marge de manœuvre, ce qui se solde par le maintien total du statu quo. Bien que le gouvernement ait aboli la dualité des droits sur la terre, seuls 230 000 fermiers ont pu s'inscrire pour faire valoir leurs droits

en tant que locataires. Les autres ne sont pas inscrits dans les registres du gouvernement.

Les femmes, surtout celles vivant dans un foyer dirigé par une femme, font partie de la population qui souffre le plus de l'insécurité alimentaire car elles n'ont pas accès à la terre. De la totalité des avoirs fonciers, 8 % seulement appartiennent à des femmes, et 92 % à des hommes, ce qui confère à ces derniers des pouvoirs à tous les niveaux. Une des raisons expliquant la faiblesse de ce pourcentage, a-t-on expliqué aux membres de la mission, c'est que les droits des femmes à la propriété parentale sont limités, y compris à la terre : « Les femmes ne possèdent pas de terre car elles n'ont pas besoin d'en posséder. Elles la détiennent conjointement avec leur mari. »

La constitution provisoire comporte des dispositions relatives à un programme « scientifique » (objectif) de réforme agraire. Une équipe internationale d'experts coordonnée par la Banque asiatique de développement fournira des conseils sur la mise en œuvre du programme. Le ministère de la Réforme agraire prévoit de faire arpenter les avoirs fonciers dans tout le pays et de confisquer les terres excédant le plafond. Le ministre a toutefois insisté sur le fait que rien ne sera fait tant que l'assemblée constituante ne sera pas élue et que la nouvelle constitution ne sera pas mise en place.

L'augmentation du nombre de barrages prévus au Népal pourrait compliquer la réforme agraire. Étant donné la richesse du Népal en ressources hydrauliques et son potentiel hydroélectrique, le déplacement d'un grand nombre de personnes et l'inondation d'immenses étendues de terres pour approvisionner en électricité Katmandou et l'Inde voisine auront certainement des répercussions sur la réforme agraire, les niveaux de vie et le droit à l'alimentation. Selon le ministère des Ressources en eau, il n'y a actuellement aucune politique relative à la réinstallation des personnes déplacées en raison de la construction de barrages. Toutefois, la Commission de planification nationale doit élaborer des lignes directrices.

#### *Manque d'attention au développement agricole*

La politique agricole est centrée sur la production et la commercialisation mais ne s'intéresse pas à l'accessibilité aux denrées ni à leur distribution. La stratégie du ministère de l'Agriculture consiste à accroître la production en mettant l'accent sur les cultures à valeur ajoutée. Dans les années à venir, une série de projets de commercialisation de produits agricoles sera lancée sous les auspices de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement.

## COMMUNAUTÉ HALIYA AFFRANCHIE

Municipalité : Amargadhi -8 / Dhangadhi section n° 8

Communauté : Khanbada Tole

District : Dadeldhura (Zone : Mahakali)

Ces 25 familles dalits ont toutes travaillé comme Haliyas pour le même propriétaire jusqu'à leur affranchissement en 2001. Elles travaillaient entre 90 et 120 jours par an, cultivant la terre, transportant le fumier, ramassant du bois de chauffage et faisant paître le bétail. Elles ne recevaient pas de salaire (seulement un peu de riz et de vêtements) puisqu'elles étaient censées régler par leur travail les intérêts d'emprunts antérieurs.

Les emprunts individuels variaient de 7 à 27 000 NPR. De quelques centaines de roupies au début, qui servaient à acheter de la nourriture et des vêtements, les prêts se sont accumulés au fil de sans. Certaines familles ont dit avoir été prisonnières de ce système pendant plus de 13 ans, travaillant pour rembourser le montant intégral. Dans certains cas, la dette a été transmise d'une génération à l'autre. Toutes les familles ont convenu que leur sécurité alimentaire a diminué depuis leur affranchissement. Le propriétaire est en colère contre elles et il dit qu'elles ont pris son argent. Il les a menacées à plusieurs reprises et refuse de leur donner accès à la forêt « louée » (*leased*) et aux terres publiques. Ces familles éprouvent un sentiment de frustration en voyant qu'une partie des terres qu'elles avaient l'habitude de cultiver restent en friche alors qu'elles souffrent de la faim. Elles ont reçu un peu d'aide du gouvernement qui leur a fourni des chèvres et des graines de légumes, mais elles n'ont pas accès aux pâturages. Elles se rendent à la ville voisine à la recherche d'emplois journaliers mais n'en trouvent pas toujours. Elles ne peuvent plus se tourner vers le propriétaire pour emprunter de l'argent. Certaines songent à partir en Inde.

Dans les régions de déficit alimentaire comme celle de Karnali, il n'y a pas de plan de développement durable à long terme. Les ONG locales interrogées à Jumla étaient critiques vis-à-vis des efforts du gouvernement pour amener par avion du riz subventionné plutôt que de développer la production locale et les technologies nécessaires aux cultures traditionnelles<sup>60</sup>. Actuellement, le seul plan semble viser à produire davantage de pommes pour commercer avec d'autres régions du Népal. Le budget alloué au développement agricole a été réduit ces dernières décennies et semble incompatible avec la stratégie d'éradication de la pauvreté fondée sur la croissance agricole. Les ONG essaient de combler la brèche mais il y a un manque de coordination avec les programmes gouvernementaux.

<sup>60</sup> Certains groupes de la société civile mettent au point des modèles novateurs d'agriculture alternative dans des régions précises du Népal. Voir, par exemple, [www.atasia.org.uk](http://www.atasia.org.uk) (en anglais)

*Manque de projets de réinsertion adéquats pour les travailleurs affranchis*

Bien que le ministère de la Réforme agraire offre des logements aux sans terre et des programmes de réinsertion aux Kamaiyas affranchis, le développement de programmes adaptés, conçus pour fournir des moyens de subsistance durables et l'accès à une nourriture suffisante, ne reçoit pas assez d'attention.

En 2000, 18 400 ménages ont été affranchis du système de Kamaiya (servitude pour dettes). Depuis lors, le gouvernement a distribué 2 400 bighas de terre pour réinstaller 12 019 familles kamaiyas affranchies. La parcelle attribuée suffit uniquement à loger les familles mais ne permet pas la culture<sup>61</sup>. Selon le ministère de la Réforme agraire, près de 15 000 ménages kamaiyas affranchis n'ont pas encore reçu de terres. Le gouvernement a élaboré certains programmes de production de revenus et de réinsertion avec l'aide d'ONG et de donateurs internationaux mais il dit que la couverture est insuffisante car un très grand nombre de personnes revendiquent le statut de Kamaiyas affranchies<sup>62</sup>.

Bien que les Haliyas soient couverts par la loi de 2002 sur l'interdiction du travail servile, un grand nombre d'entre eux ont accepté d'être affranchis avant d'avoir la garantie de recevoir une compensation ou un soutien pour trouver d'autres moyens de subsistance. Ils disent être plus vulnérables qu'avant leur affranchissement. Les visites sur place ont révélé que nombre de Haliyas et de Haruwas choisissent désormais de rester dans le système de servitude pour dettes en raison du manque de solutions de rechanges viables.

**Obligation de donner effet au droit à l'alimentation  
(distribuer des vivres)**

*Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.*

(Observation générale 12, article 15)

<sup>61</sup> « Rapport périodique » du gouvernement du Népal au CDESC, 2007. Le bigha équivaut à 2603,7 mètres carrés. [www.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs38.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs38.htm) (accès au document français à partir du site).

<sup>62</sup> Ibid.

Le manque de ressources budgétaires peut limiter l'obligation de fournir des vivres en périodes de grande nécessité, d'urgence ou de catastrophe. Cependant, dans de tels cas, l'État doit agir avec la plus grande célérité possible et sans discrimination, en mobilisant au maximum toutes ses ressources disponibles. Dans ses Directives volontaires, la FAO préconise la création de filets de sécurité visant à garantir l'accès aux quantités minimales de vivres indispensables à la survie. Des filets de sécurité apportent un soutien en cas de catastrophes naturelles mais aussi en cas d'urgence sanitaire, l'augmentation du nombre de personnes vivant avec le VIH/SIDA ou concernées par la maladie en étant un exemple. Il faut pour cela porter une attention particulière au ciblage, surtout en ce qui concerne la livraison de l'aide alimentaire<sup>63</sup>.

#### *Défaut de fournir l'aide alimentaire aux plus vulnérables*

La distribution de l'aide alimentaire au Népal cible les districts de déficit alimentaire, non les personnes souffrant d'insécurité alimentaire. En conséquence, les communautés souffrant de la faim qui vivent dans des districts de surplus alimentaire ne reçoivent pas suffisamment d'aide alimentaire ou de vivres subventionnées comme le riz. La politique gouvernementale encourage la distribution par le secteur privé dans les zones accessibles. En conséquence, la National Food Corporation (NFC) n'intervient que dans les zones inaccessibles (30 districts, dont 15 ne sont pas desservis par des routes).

Il est ressorti des entrevues réalisées avec les communautés de Jumla que les règles de la distribution alimentaire ne sont pas claires. Il y a un manque général de transparence car il est difficile de savoir quelles sont les quantités de vivres distribuées et qui les distribue. Il semble en outre qu'il n'y ait aucun moyen de s'assurer que les personnes de caste inférieure reçoivent une attention adéquate. Les membres de la mission ont entendu des rapports d'organisations dalits selon lesquelles, durant les distributions de vivres, les Dalits devaient se tenir en fin de file et que les vivres étaient souvent épuisées avant que leur tour arrive. Elles ont indiqué que la police faisait un usage disproportionné de la force pour disperser les villageois une fois qu'il n'y avait plus de vivres. Dans un cas, une vieille femme a perdu un œil

<sup>63</sup> Dans le document *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006*, la FAO recommande l'étude suivante : *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*, David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, Washington, 2004.

dans une chute après avoir été bousculée par la police. Dans un autre cas, un homme a perdu une main à cause de la violence policière.

La distribution de vivres ne cible ni les femmes ni les ménages dirigés par des femmes, ce qui rend d'autant plus difficile la situation des femmes enceintes et qui allaitent, des veuves et des enfants qui dépendent d'elles pour se nourrir.

La NFC a convenu qu'il faudrait mettre en place une politique assurant que les vivres soient fournies aux communautés en tenant compte de leur vulnérabilité. Néanmoins, la distribution relève dans les faits du comité de gestion des denrées alimentaires du district (District Food Management Committee), qui décide de l'attribution des quotas et fournit du riz subventionné provenant des entrepôts de la NFC. Les règles sont appliquées différemment dans chaque district et il n'y a pas de directives nationales régissant la distribution de vivres. La NFC prétend que des vivres sont distribués tout au long de l'année mais ces affirmations ne correspondent pas aux déclarations recueillies lors des entrevues réalisées pendant les visites sur place. Les ONG ont exprimé d'autres inquiétudes, à savoir que les distributions de riz par la NFC et le PAM dans des régions où la population mange traditionnellement d'autres céréales modifient les habitudes alimentaires et réduisent le soutien à la production agricole locale.

Le manque d'efficacité de la distribution de vivres a donné lieu à des plaintes. À Jumla, les membres de la mission ont appris qu'une grande partie du riz subventionné reçu était réservé aux fonctionnaires et à la police. Selon les explications d'ONG locales, « le riz est considéré comme un aliment de prestige et donc donné aux personnes de statut supérieur. Il n'est donné aux communautés que durant les périodes de fêtes, lorsqu'il est important d'avoir du riz pour les célébrations avec les proches. » Elles ont ajouté que seules les personnes vivant à proximité du centre administratif du district peuvent bénéficier des programmes de distribution de vivres car les quantités fournies sont faibles (moins de 5 kg de riz par personne) et, pour les personnes vivant dans des villages éloignés, cela ne vaut pas la peine de parcourir de longues distances. À Jumla, le chef de district a déclaré vouloir distribuer de la nourriture aux pauvres et a donc fixé aux députés locaux un quota de vivres à distribuer aux personnes les plus démunies de leur circonscription. Cependant, sans mécanisme de contrôle, les résultats du programme n'ont pas pu être évalués.

Malgré l'absence de mécanisme fiable de réception des plaintes en mesure de répondre à ces préoccupations, la Cour Suprême a reconnu que l'État est

## LE MANQUE DE FILETS DE SÉCURITÉ MENACE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Communauté dalit

CDV : Hirminiya : Pahari Purwa

District : Banke

La communauté Pahari Purwa appartient au groupe de la caste inférieure des Dalits. Elle a toujours pratiqué la mendicité et ses membres sont donc méprisés par les communautés environnantes. Il est très difficile pour leurs enfants d'aller à l'école car ils font l'objet de discrimination et ne peuvent acheter ni livres ni uniformes. La communauté ne possède pas de terres mais elle constitue un groupe de 65 foyers sur des terres publiques où elle vit depuis sept générations.

Les arpenteurs de l'État refusent d'enregistrer leurs terres car elles sont considérées comme terres publiques et la communauté craint l'expulsion car elle n'a pas de titre de propriété. Sans certificat de droit à la terre, les membres de la communauté n'ont pas non plus droit aux programmes gouvernementaux, comme les systèmes d'irrigation pour leurs champs.

La communauté cultive la terre et est autosuffisante en matière de vivres pour deux à quatre mois par an. Le reste du temps, ses membres doivent trouver du travail comme métayers où aller dans les villes pour pratiquer la mendicité. Pendant leur absence, leurs maisons restent sans protection et risquent d'être confisquées. Il n'y a ni filets de sécurité et ni politique visant à répondre à leurs besoins minimaux en matière de sécurité ou de survie. La communauté a déclaré n'avoir aucun contact avec les responsables de comités de développement de village ou de district, et aucun programme gouvernemental ne semble s'adresser à elles.

responsable de l'approvisionnement de la population en céréales alimentaires. Dans l'affaire *Madhav Kumar Basnet contre le premier Ministre et al.*, le requérant avait argué que le gouvernement ne s'était pas préoccupé sérieusement de faire face à la pénurie alimentaire dans plusieurs districts, donc celui Jumla. La cour a tranché en faveur du gouvernement, mais a reconnu qu'il incombe à l'État de fournir une alimentation suffisante en périodes de nécessité, créant ainsi un précédent jurisprudentiel<sup>64</sup>.

### *Secours ponctuels en cas de catastrophes et manque de projets de réinstallation durable*

Les catastrophes naturelles, comme les inondations ou les graves intempéries, placent les communautés concernées dans une situation de grande

<sup>64</sup> Deuxième rapport périodique du Népal au CDESC, juin 2006, par 211.

### FAMILLES TOUCHÉES PAR LE VIH/SIDA

CDV : Payal

District : Achham

À Payal, les membres de l'équipe ont rencontré un groupe de huit femmes vivant seules dont le mari était mort du SIDA. Les tests avaient révélé qu'une femme était porteuse du VIH. Les rares femmes qui, parmi elles, possédaient une terre (moins d'un ropani) ont déclaré que la récolte de blé de cette saison pourra les nourrir pendant un mois et demi. Certaines ont expliqué avoir hypothéqué leur terre pour payer des soins médicaux ou d'autres frais. Elles ne peuvent la récupérer que si elles remboursent l'intégralité de leur emprunt, ce qui est difficile dans les circonstances. La plupart de ces femmes cultivent la terre d'autres personnes. Elles n'ont pas la notion de salaire minimum et reçoivent entre 60 et 70 NPR par jour lorsqu'elles réussissent à trouver du travail. Elles estiment avoir besoin d'au moins 100 à 150 NPR par jour pour nourrir leurs familles.

Tous les maris qui ont été infectés par le VIH/SIDA étaient allés chercher du travail à Bombay, en Inde, il y a près de 10 ans. À cette époque, disaient les femmes, leurs maris leur rapportaient de jolis vêtements et pouvaient se permettre d'acheter de la bonne nourriture. Mais il n'en reste plus rien maintenant et leur situation a empiré. Les femmes ont expliqué que sans documents prouvant que leur mari était mort du SIDA, elles ne pouvaient rien réclamer aux autorités locales. Elles ont aussi dit être des objets de honte et de discrimination de la part des autres membres de la communauté. Les larmes aux yeux, une d'entre elles a déclaré : « Lorsque mon mari est mort, tous les villageois, même son propre frère, ont refusé de toucher son corps. Personne n'a voulu le porter sur le bûcher funéraire pour la crémation. Il a fallu l'envelopper de plastique et l'enterrer. Ils ont refusé de toucher le corps par crainte d'infection. »

Les femmes reçoivent une certaine aide alimentaire de la part d'ONG locales mais cette aide ne peut durer indéfiniment. Elles disent vouloir obtenir de la terre et se nourrir elles-mêmes.

vulnérabilité. Les secours relèvent du ministère des Affaires intérieures et la NFC possède un stock régulateur de 40 000 tonnes métriques de céréales pour les cas d'urgence.

Les membres de la mission ont visité des communautés où des secours ont été apportés immédiatement, soit par le gouvernement soit par des ONG. Certaines communautés ont rapporté que personne ne s'était intéressé à elles et qu'elles n'avaient reçu aucune aide alimentaire de la part du gouvernement ni d'ONG, hormis la période immédiatement postérieure à la catastrophe. Certaines communautés visitées souffraient terriblement de la faim surtout durant la mousson. Les représentants du gouvernement qui ont été interrogés

semblaient s'en remettre aux ONG pour surveiller les régions touchées et apporter les secours nécessaires.

Aucune stratégie ni programme visant la réinstallation à long terme des victimes d'inondations ou d'autres catastrophes ne semblaient être en place. Les mesures observées, comme la fourniture de matériel pour construire des abris, étaient insuffisantes et ponctuelles. Certaines communautés interrogées ont déclaré ne pas avoir reçu de services adéquats car les terres sur lesquelles elles vivaient avant d'être déplacées n'avaient jamais été officiellement enregistrés.

# COOPÉRATION INTERNATIONALE

*Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.*

(PIDESC, article 11.1 sur le droit à un niveau de vie suffisant, y compris à une nourriture suffisante).

L'Observation générale 2 du CDESC relative à l'assistance technique internationale recommande que les agences de développement reconnaissent «les rapports étroits qui doivent être établis entre les activités de développement et les efforts visant à promouvoir le respect des droits de l'homme<sup>65</sup>». Les Directives volontaires de la FAO, qui se réfèrent à l'article 56 de la Charte des Nations Unies, pressent la communauté internationale de prendre des mesures destinées à soutenir les efforts déployés au niveau national pour faire appliquer le droit à l'alimentation. Malheureusement, les stratégies de développement mises de l'avant par les donateurs au Népal semblent essentiellement porter sur la commercialisation, non sur les droits de la personne.

## **Défaut des donateurs d'adopter une approche du développement fondée sur les droits de la personne**

Il est ressorti des entrevues avec des représentants de pays donateurs que l'aide au développement ne s'inscrit dans aucun cadre des droits de la personne, même si le PCNUAD l'exige. Les gouvernements étrangers présents au Népal se concentrent principalement sur le passage à la démocratie, le développement des institutions et la promotion de la libéralisation du marché.

<sup>65</sup> Voir [www.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/comments.htm) pour document anglais. Traduction en français disponible sur le site de l'Université du Minnesota : [www1.umn.edu/humanrts/esc/french/general\\_comments/2\\_gc.html](http://www1.umn.edu/humanrts/esc/french/general_comments/2_gc.html)

Les causes mêmes du conflit – exclusion sociale et pauvreté – ne reçoivent pas suffisamment d'attention et l'intérêt porté à l'application des droits économiques, sociaux ou culturels en tant que moyen efficace de trouver des solutions durables au conflit est minime, voire nul. Comme l'admettait un des représentants d'un gouvernement étranger, « les approches fondées sur les droits impliquent des réformes à long terme et exigent que l'on aborde la question de l'équité. C'est le manque d'équité qui est la première cause du conflit, mais les pays donateurs ne se préoccupent pas de cette question ».

Certains représentants de pays donateurs interrogés durant la mission ont fait allusion à des pressions exercées par la Banque asiatique de développement pour qu'ils s'abstiennent d'utiliser des approches fondées sur les droits de la personne, comme le ciblage. La déclaration faite par un représentant de la Banque lors d'une discussion à Katmandou corroborait ces allégations. Celui-ci a en effet convenu que subventionner des intrants agricoles, par exemple, pourrait être une bonne façon de promouvoir la sécurité alimentaire, mais s'est opposé au ciblage à cette fin des plus pauvres ou des personnes souffrant le plus d'insécurité alimentaire arguant que cela fausserait le marché.

Étant donné que les donateurs ne prennent pas suffisamment en compte les obligations des États en matière des droits de la personne et que les donateurs étrangers et les ONG internationales assument une responsabilité de plus en plus grande dans la livraison de l'aide d'urgence, la capacité de l'État d'assumer ses responsabilités en matière de droits de la personne est diminuée. Le PAM, par exemple, prend en charge une série de programmes Nourriture-contre-travail dans les régions de l'extrême-ouest, du centre-ouest et des hautes montagnes du Népal; il distribue également une aide alimentaire d'urgence aux personnes touchées par la sécheresse dans le centre-ouest et l'extrême-ouest du Népal de même que dans la partie est du Terai<sup>66</sup>. Malgré l'importance de l'aide d'urgence en temps de crise, les membres de la mission ont entendu de nombreuses plaintes sur le mauvais fonctionnement des programmes Nourriture-contre-travail du PAM. Plusieurs agences donatrices interrogées à Katmandou ont même déclaré que les programmes du PAM engendrent la dépendance et sapent les marchés locaux. Selon elles, l'accent mis sur la prestation de services a déplacé le rôle du gouvernement et contribué au manque actuel de vigueur de l'État dans l'acquittement de ses obligations en matière de droits de la personne.

Le manque de coordination des objectifs, des politiques et des programmes entre les donateurs a émergé comme un problème transversal. Des inquié-

<sup>66</sup> Selon le PAM, le nombre actuel de bénéficiaires est de 400 000.

## VICTIMES D'INONDATIONS DUES AU BARRAGE LAXMANPUR, EN INDE

District : Banke

CDV : Holiya

En 1998, le barrage de Laxmanpur a été construit près de la frontière népalaise dans l'État indien de l'Uttar Pradesh. Le barrage provoque régulièrement des inondations du côté népalais. Selon les dires, il aurait été construit sans l'accord du Népal et il viole donc les accords internationaux entre l'Inde et le Népal.

Les membres de la mission ont été informés qu'à Banke, 36 000 personnes ont été touchées par l'inondation de l'an dernier. Au comité de développement de village de Holiya, le chef de la communauté a déclaré que 6 000 à 7 000 ménages ont été touchés et que 75 % des récoltes ont été perdues. Le seul plan de prévention des catastrophes du gouvernement a consisté à dire aux membres des communautés de s'asseoir sur les toits ou de planter un grand poteau pour pouvoir y grimper. Chaque année, le comité de développement de district et le chef de district font appel au comité gouvernemental chargé de la gestion des catastrophes (Government Disaster Committee) et aux ONG locales. Les populations locales ont créé leurs propres coopératives en prévision des périodes d'inondations. Dans certains cas, des gens ont été évacués par hélicoptère dans le cadre d'opérations de secours mais ils ont été transportés sur des terres plus élevées sans vivres ni abris, et ils ne pouvaient pas y demeurer longtemps. La communauté a beaucoup critiqué les coûts de l'hélicoptère, estimant que l'argent aurait mieux servi s'il avait été affecté à une assistance et à des solutions à long terme.

Certaines personnes exigent maintenant des compensations du gouvernement indien. Elles estiment que l'Inde devrait négocier une solution permanente permettant l'écoulement naturel de l'eau. Le ministère des Ressources en eau a informé les membres de la mission qu'une entente avait été conclue avec l'Inde en août 2006 pour que les eaux du fleuve puissent se déverser naturellement. Cependant, bien que la question soit réglée sur le papier, personne ne sait quand les travaux débiteront, ni même s'ils se feront. En outre, les membres de la communauté ont affirmé que le village a été entouré une fois par l'armée indienne et qu'ils se sentaient menacés s'ils se plaignaient.

tudes ont été exprimées quant au nombre de plans de développement et de réduction de la pauvreté qui existent sur le papier, alors que la coordination ou les mécanismes de mise en pratique sont inadéquats. La politique d'aide au développement est coordonnée par l'intermédiaire du Forum pour le développement du Népal (Nepal Development Forum), dont les membres comprennent des pays donateurs, des institutions financières internationales et des agences des Nations Unies. Les réunions ont lieu tous les deux ans; la dernière s'est tenue au Royaume-Uni en 2007.

Le Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (BHCDH) à Katmandou a organisé dernièrement une mission sur le terrain en vue de formuler des recommandations sur la façon d'intégrer les droits de la personne dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté au Népal. En avril 2007, le BHCDH a reçu dans le cadre de visites non officielles le Rapporteur spécial sur les droits des populations autochtones, le Rapporteur spécial sur le racisme, et deux membres du CDESC. Ils ont abordé les questions de l'accès à la justice pour violations des droits économiques, sociaux et culturels, de l'accès à la terre et aux ressources productives, et de l'autodétermination. Leurs conclusions pourront constituer un apport utile au prochain PCNUAD.

### **Défaut d'États voisins de respecter leurs obligations extra-territoriales en matière de droits de la personne**

La coopération internationale exige que les États prêtent l'attention nécessaire aux répercussions que peuvent avoir leurs politiques intérieures et leurs activités sur les droits de la personne dans d'autres pays. Cela vaut particulièrement pour les barrages construits en Inde, près de la frontière népalaise. Sans la coopération du gouvernement indien, il est improbable que le gouvernement du Népal puisse négocier efficacement en vue de protéger sa population des retombées néfastes de tels projets.

À Chitwan, des communautés ont rapporté que les barrages indiens tantôt inondent les terres, tantôt bloquent l'écoulement de l'eau, ce qui empêche les poissons de migrer vers leurs zones de reproduction. La sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des pêcheurs népalais s'en ressentent. Selon des propos recueillis à Banke, une série de barrages indiens ont un impact significatif sur les moyens de subsistance ainsi que sur l'accès à la nourriture et à l'eau pour les communautés népalaises de l'autre côté de la frontière. Alors que le Népal semble impuissant vis-à-vis des politiques indiennes, l'Inde exerce un contrôle considérable sur l'utilisation que le Népal peut faire de ses ressources hydrauliques. L'Inde se serait opposée à des projets de construction de barrages et d'irrigation du côté népalais de la frontière près de Banke.

# RECOMMANDATIONS

## Au gouvernement

### **Adopter une politique nationale et un cadre législatif pour éradiquer la faim et réaliser le droit à l'alimentation au Népal**

- Intégrer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les principaux objectifs du nouveau plan de développement intérimaire de trois ans, en prévoyant notamment la création possible d'un organe de haut niveau chargé de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Népal.
- Adopter une stratégie nationale de « faim zéro », qui prenne en compte la pérennité et l'équité de la chaîne d'approvisionnement en vivres et utilise les Directives volontaires de la FAO comme feuille de route.
- Établir un cadre législatif et institutionnel pour superviser la stratégie de « faim zéro », qui comprenne notamment des dispositions permettant d'effectuer un suivi et de mettre en place des mesures correctrices efficaces.
- Prendre en compte les observations finales du CDESC, et créer un groupe de travail interministériel pour les faire appliquer.

### **Élaborer des procédures pour la présentation de rapports et pour faciliter l'accès à des recours efficaces, judiciaires ou administratifs**

- Créer un tribunal foncier destiné à régler les litiges liés à la terre.
- Améliorer les procédures de présentation de rapports pour favoriser une surveillance plus efficace de la pollution industrielle affectant l'accès à la nourriture, surtout le déversement de déchets toxiques dans les cours d'eau.

- Soutenir la création de centres locaux de réception des plaintes dans tout le Népal pour faciliter la présentation de rapports par les communautés et favoriser l'accès à une assistance juridique pour les pauvres.
- Fournir des recours appropriés, judiciaires ou autres, aux communautés et groupes déplacés par suite de la création de parcs nationaux, de réserves fauniques et du développement d'infrastructures comme les barrages.
- Fournir une formation aux fonctionnaires, juges et avocats de districts en matière d'application des droits économiques, sociaux et culturels, notamment du droit à l'alimentation.
- Adopter les principes de base et les directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement (*Basic Principles and guidelines on Development-based Evictions and Displacements*) proposés par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable.

#### **Mettre en œuvre une véritable réforme agraire**

- Formuler une politique intégrée de réforme agraire, éventuellement par la création d'une commission de haut niveau, en veillant tout particulièrement à assurer une participation multipartite, notamment celle des sans terre.
- Accélérer le rythme de la réforme agraire et de la redistribution des terres, en offrant notamment des mécanismes de recours.
- Tout en faisant respecter les plafonds fonciers en vigueur, prendre des mesures pour les abaisser.
- Offrir des programmes de réinstallation appropriés aux travailleurs asservis qui ont été affranchis, en mettant notamment à leur disposition des terres fertiles qu'ils puissent cultiver.
- Après avoir effectué les levés cadastraux et pris en compte la qualité et le prix des terres, redistribuer les terrains disponibles aux cultivateurs sans terre.
- Recenser les terres traditionnelles des autochtones et les leur restituer.
- Accorder des droits de propriété ou d'occupation aux locataires inscrits ou non, qui cultivaient déjà les terres avant 1996.

**Faire appliquer les droits des travailleurs**

- Ratifier les principales conventions de l'OIT, dont la convention 169.
- Mettre fin à tous les systèmes de servitude pour dettes ayant cours – Haliya, Haruwa, Charuwa et Kamaiya par exemple – et annuler les dettes existantes.
- Veiller à l'application des dispositions de la loi sur le salaire minimum en apportant une attention particulière à la disparité entre les hommes et les femmes.
- Mettre fin à l'impunité pour les violations des droits des travailleurs, dont les diverses formes d'exploitation, de fraude et d'usure.

**Améliorer les politiques et pratiques de ciblage**

- Élaborer une procédure de ciblage propre au gouvernement, destinée à faciliter la mise en œuvre de programmes spéciaux à l'intention des plus vulnérables, en tenant compte des leçons tirées du système de surveillance de la sécurité alimentaire du PAM en vigueur.
- Déployer des efforts concertés pour veiller à ce que les bénéficiaires obtenus grâce à l'exploitation des aires protégées ne soient pas accaparés par les élites locales et que des mesures soient prises pour que les communautés déplacées puissent véritablement participer aux comités d'utilisateurs.
- Veiller à ce que le recensement des groupes vulnérables englobe les groupes souffrant d'insécurité alimentaire dans les régions de déficit alimentaire, de même que les villages et les groupes vulnérables situés dans des régions de surplus alimentaire (fournir l'aide en fonction des besoins et non des districts).
- Procéder à une analyse de vulnérabilité en fonction du sexe portant sur l'accès des femmes à une alimentation suffisante et sur les liens avec la jouissance d'autres droits de la personne.

**Soutenir la Commission nationale des droits de l'homme du Népal**

- Consolider la Commission en nommant immédiatement des commissaires indépendants et en lui fournissant les ressources nécessaires à son travail et à son renforcement institutionnel.
- Donner à la Commission le mandat de faire enquête sur les violations du droit à l'alimentation, d'accéder aux documents du gouvernement qui s'y rapportent et d'aider les victimes en quête de recours.

## Aux donateurs et aux agences des Nations Unies

### **Soutenir et encourager les efforts déployés par le gouvernement du Népal pour remplir ses obligations en matière de droits de la personne**

- Aider le gouvernement du Népal à faire appliquer les recommandations énoncées dans les Observations finales du CDESC de juin 2007.
- Appuyer les initiatives émanant de l'Assemblée constituante et visant à inclure la protection des droits économiques, sociaux et culturels dans la nouvelle constitution du Népal.
- Presser le gouvernement du Népal d'adopter une « stratégie en matière de sécurité alimentaire » et les lois qui s'y rapportent.
- Appuyer une véritable réforme agraire et encourager le gouvernement du Népal à ratifier la convention 169 de l'OIT.

### **Adopter des politiques et des programmes conçus spécifiquement pour aborder la question de la faim et du droit à l'alimentation au Népal**

- Adopter le cadre des droits de la personne pour l'aide au développement, comme le propose le PCNUAD.
- Appuyer les allocations budgétaires destinées à combattre la faim par le développement agricole, l'élargissement des services d'appoint et l'octroi de subventions ciblées aux groupes vulnérables.
- Encourager les processus interministériels et la collaboration des donateurs pour aborder la question de la faim.
- Appuyer les programmes de formation en matière de contrôle du respect des droits de la personne, de documentation statistique, ainsi que de formation des juges et des avocats.
- Soutenir la Commission nationale des droits de l'homme du Népal.
- Cibler l'aide alimentaire d'urgence et la distribution de denrées alimentaires subventionnées en fonction des besoins et non des districts, et inclure des programmes pilotes pour faire parvenir l'aide alimentaire directement aux femmes.
- Éviter d'imposer des réformes économiques susceptibles de réduire la latitude dont le gouvernement a besoin dans l'élaboration de ses politiques pour remplir ses obligations en matière de droits de la personne.

## À la société civile

### **Coordonner les efforts pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation, au Népal**

- Développer les mécanismes de collaboration destinés aux organisations de la société civile au Népal, en veillant particulièrement à mettre en relation les associations locales de terrain avec les organisations et campagnes de défense des droits de la personne à l'échelle nationale.
- Lier la défense des droits de la personne, y compris la campagne pour éradiquer la faim au Népal, au processus constitutionnel et électoral.
- Promouvoir le concept de campagne transversale de « faim zéro » au Népal incluant notamment une proposition de législation cadre sur le droit à l'alimentation.
- Renforcer les liens de travail avec les détenteurs d'obligation, notamment les parlementaires et le gouvernement.
- Participer au processus de révision des directives relatives à la foresterie du ministère des Forêts et de la Conservation des sols, en veillant à bien prendre en considération la question des déplacements de personnes.

### **Documenter les violations du droit à l'alimentation**

- En collaboration avec la Commission nationale des droits de l'homme du Népal, le BHCDH et les organisations communautaires locales, élaborer une méthodologie pour documenter les violations du droit à l'alimentation au Népal.
- Mettre sur pied un système de documentation centralisé, ouvert au public, en portant attention aux procédures de suivi en cours.
- Créer un mécanisme d'intervention d'urgence, permettant notamment de déclarer les violations aux autorités tant nationales qu'internationales.
- Surveiller la mise en œuvre du programme scientifique de réforme agraire.

### **Bâtir la capacité de la société civile en matière de droits de la personne, y compris le droit à l'alimentation**

- Organiser une série d'ateliers et de séminaires de formation sur divers aspects du droit à l'alimentation, comme le ciblage, la surveillance et la justiciabilité.

- Mettre au point du matériel pédagogique en langue népali et autres langues locales pour faciliter la formation en matière de droits de la personne à l'échelle locale.
- Faire appel aux médias, dont la radio, pour diffuser l'information et faire connaître les droits de la personne, y compris le droit à l'alimentation.
- Renforcer les liens avec les organisations de la société civile et les mouvements sociaux internationaux qui se consacrent au droit à l'alimentation dans la région et dans le monde.
- Déployer des efforts pour participer à des conférences et événements internationaux liés aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment au droit à l'alimentation.

# ANNEXE I

## MEMBRES DE LA MISSION

### Délégués nationaux

JAGAT BASNET, Community Self-Reliance Centre (CSRC)

BIDHYA NATH BHURTEL, Informal Sector Service Centre (INSEC)

BASANTA KUMAR KARKI, Fédération luthérienne mondiale / Lutheran World Federation Nepal

ARJUN KARKI, Rural Reconstruction Nepal (RRN)

KESHAV KHADKA, All Nepal Peasant's Federation Association (ANPFA)

ILA SHARMA, Action-Aid Nepal

RAM BAHADUR THAPA MAGAR, Nepal Federation of Indigenous Nationalities (NEFIN)

### Délégués internationaux

PRISCILLA CLAEYS, Droits et Démocratie (Canada)

MOHAN DHAMOTHARAN, FIAN International (Allemagne)

ALBERTO SALDAMANDO, Conseil international des traités indiens – International Indian Treaty Council (États-Unis)

CAROLE SAMDUP, Programme des droits économiques et sociaux, Droits et Démocratie (Canada)

MILDRED SHARRA, Action-Aid Malawi (Malawi)

**Observateurs internationaux**

ANDREAS VON BRANDT, Organisation des Nations Unies pour  
l'alimentation et l'agriculture (Italie)

SALLY-ANNE WAY, Bureau du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le  
droit à la nourriture (Suisse)

# ANNEXE 2

## VISITES SUR PLACE

### Régions du centre et de l'est

#### **Gobindapur, Siraha**

- Communautés dalits
- Secrétaire du comité de développement de village
- Représentants locaux de partis politiques : Congrès népalais, parti communiste népalais (UML), Congrès népalais (démocratique), parti communiste népalais (maoïste)
- Groupes de la société civile locale (Manab Adhikar Sanjal, Rastriya Bhumi Adhikar Manch (Bastipur), Dalit Jankalyan Yuwa Club, Dalit Samaj Sewa Sangh (Lahan), Organization of Rice Exporting Countries (Bastipur), Jilla Bhumi Adhikar Manch, Mahila Manav Adhikar Rakshak, Croix Rouge népalaise (Siraha), Rastriya Dalit Kalyan Sangh

#### **Inerwa, Abhe Nagar, Siraha**

- Communautés dalits
- Président du comité de développement de village

#### **Centre administratif de district, Siraha**

- Chef de district et adjoint au chef de district
- Comité de développement de district, agent de développement local

**Réserve faunique de Parsa, Makawanpur**

- Responsables de la réserve faunique, Conseil de la zone tampon
- Communauté Chepang (Manahari)
- Groupes de soutien locaux de la société civile

**Parc national de Chitwan, Nawalparasi et Chitwan**

- Communauté de pêcheurs dans la zone tampon (Rajhar)
- Camp de personnes déplacées en voie de réinstallation (Mahji et Bote)
- Adjoint au responsable du parc, représentants du Conseil de la zone tampon
- Chef d'équipe principal, Sécurité alimentaire, Action-Aid
- Groupes de soutien locaux de la société civile

**Parc national de Chitwan, Chitwan**

- Autorités du parc (Kasara)
- Conseil de la zone tampon

**Région centre-ouest****Nepalgunj, Banke**

- Groupe local de la société civile, Sahakarmi Samaj
- Représentant de la Commission nationale des droits de l'homme

**Indrapur, Banke**

- Communauté adhivasi (Kushbandhiya)

**Hirminiya, Banke**

- Communauté dalit (Paharipurwa)

**Holiya, Banke**

- Communautés de victimes d'inondations
- Secrétaire du comité de développement de village
- Chef de district

**Khalanga, Jumla**

- Village de Ranka
- Groupes de soutien locaux de la société civile
- Chef de district
- Représentants de la Commission nationale de planification

**Région extrême ouest****Mangalsen, centre administratif de district, Achham**

- Agent de développement local, député du parti du Congrès népalais, comité de développement de district, chef du parti communiste local (maoïste)
- Adjoint au chef de district
- Agent de santé de district

**Payal, Achham**

- Femmes atteintes par le VIH/SIDA

**Safe Bagar, Achham**

- Groupes de la société civile locale (Yes Nepal, Nawa Kiran Plus, Oppressed Class Women Awareness Centre, Himalayan Association Against STI and AIDs, Gangotri)

**Gughurkot, Achham**

- Communautés de victimes d'inondations

**Amargadhi, Dadeldhura**

- Communauté dalit d'Haliyas affranchis (Khanbada Tole)



# ANNEXE 3

## ENTREVUES À KATMANDOU

### Gouvernement

#### **Ministère/département de l'Agriculture et des Coopératives**

GANESH KUMAR, secrétaire

SURESH KUMAR VERMA, co-secrétaire

DEEP B. SWAR, directeur général

#### **Ministère des Forêts et de la Conservation des sols**

TIRTHA RAJ SHARMA, secrétaire

DEBYA DEO BHATTA, directeur général

MOHAN DHUNGEL, directeur général adjoint

DIWAKAR DUTTA PANDEY, directeur général adjoint

#### **Ministère/département de la Réforme et de la Gestion agraires**

JAGAT BAHADUR BOGATI, ministre

NARAYAN GOPAL MALEGU, co-secrétaire

JIT BAHADUR THAPA, directeur général adjoint

SATRUGAN PUDASAINI, directeur général adjoint

#### **Ministère de la Santé et de la Population**

RAM HARI ARYAL, co-secrétaire

NIRAKAR MAN SHRESTHA, spécialiste en chef, Division de la politique

**Ministère des Ressources en eau**

JITENDRA GHIMIRE, co-secrétaire

UMA KANT JHA, directeur général, Département de l'irrigation

N.P. BHATTARAI, directeur général, Département de la prévention des catastrophes causées par l'eau

**Commission nationale des droits de l'homme**

DHRUBA NEPAL, secrétaire en exercice

YAGYA PRASAD ADHIKARI, chef de la Division de la protection

KEITH LESLIE, conseiller principal en matière de droits de la personne (PNUD)

GOPI PARAJULI, agent de projet

**Commission nationale de planification**

JAGDISH CHANDRA POKHAREL, vice-président

**Nepal Food Corporation**

BENI BAHADUR RAWAL, directeur général

SUNDAR SHARMA, directeur général adjoint

**Membres du parlement/de partis politiques**

KHIMLAL DEVKOTA, parti communiste népalais (maoïste)

MALLA K. SUNDAR, indépendant

**Inter-party Women's Alliance**

SUPRABHA GHIMIRE, Congrès népalais

KALYANI RIJAL, Congrès népalais (démocratique)

RADHA GYWALI, Parti communiste népalais (UML)

URMITA PANDEY, Parti Sadbhawana du Népal (groupe Anandi Devi)

GANGA BELBASE, Front populaire du Népal (People's Front Nepal)

## Nations Unies

### **Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)**

BUI THI LAN, représentante de la FAO

LAXMAN GAUTAM, représentant adjoint de la FAO

### **Bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (BHCDH)**

SANDRA BEIDAS, chef de section, Protection et Établissement des rapports

SUSHIL RAJ, spécialiste des droits de la personne

## Nations Unies

MATTHEW KAHANE, représentant résident (PNUD) et coordonnateur des affaires humanitaires (BHCDH)

### **Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)**

GHULAM ISACZAI, représentant résident adjoint

### **Programme alimentaire mondial (PAM)**

RICHARD RAGAN, directeur de pays

DOMINIQUE HYDE, directrice adjointe

PUSHPA SHRESTHA, directeur sur le terrain

## Donateurs

### **Banque asiatique de développement (BASD)**

PAOLO SPENTIGATI, spécialiste principal des programmes par pays

GOBINDA P. GYAWALI, conseiller en matière d'environnement

### **Bureau canadien de coopération**

PRABIN MANANDHAR, directeur sur le terrain

CHARLES PRADHAN, coordonnateur de programme

**Ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID)**

PETER NEIL, conseiller intérimaire en moyens de subsistance

CHANDRA SHRESTHA, conseiller adjoint en infrastructure

**Agence de coopération technique allemande GTZ**

FRIEDER KONOLD, directeur de programme

**Organisations non gouvernementales****Action Aid Nepal**

SHIBESH CHANDRA REGMI, directeur sur le terrain

**All Nepal Peasants' Federation Association**

RAM DEV GOUTAM, président de l'ANPFA et de la South Asian Peasant Association

PREM DANGAL, secrétaire général de l'ANPFA

**Organisation féministe dalit (Feminist Dalit Organization-FEDO)****Himalayan Human Rights Monitors (HIMRIGHTS)**

RAMESH K. PAUDEL

**Informal Sector Service Centre (INSEC)****Fédération luthérienne mondiale (Lutheran World Federation - LWF)**

KRISHNA RASEN

**Institut national démocratique (National Democratic Institute) et Inter-party Women's Alliance**

DOMINIC CARDY, directrice sur le terrain

LALITA PRADHAN, agente de programme

ANAMIKA RAI, directrice principale de programme

**Mission unie pour le Népal (United Mission to Nepal - UMN)**

LUMANATH ADHIKARI, conseiller en souveraineté alimentaire

SMRITI SHRESTHA, coordonnatrice de l'équipe de consultation technique

**Centre de réadaptation pour femmes (Women's Rehabilitation Centre  
- WOREC)**



**DANS UN MONDE QUI PRODUIT PLUS DE DENRÉES ALIMENTAIRES** qu'il n'en a besoin pour nourrir sa population, plus de 840 millions de personnes souffrent chaque jour de faim et de malnutrition. Les trois quarts d'entre elles sont des enfants. Il est clair que les politiques tant nationales qu'internationales n'ont pas réussi à créer les conditions permettant de gérer de manière juste et équitable la production et la distribution alimentaires.

Le présent rapport expose le travail et les constats d'une équipe internationale de défenseurs des droits de la personne qui ont uni leurs forces à celles de leurs homologues népalais. Ensemble, ils ont visité des communautés de différentes régions du Népal et se sont entretenus des obstacles entravant l'accès à une nourriture suffisante, nutritive et saine. Les membres de l'équipe ont ainsi pu constater que la faim sévit partout au Népal et qu'elle touche des personnes vivant aussi bien dans des zones de déficit que de surplus alimentaire. Il est ressorti des discussions avec les communautés que discrimination et exclusion sociale restreignent souvent l'accès à la nourriture et que la gouvernance, tout autant que l'approvisionnement, doit être prise en considération si l'on veut faire changer les choses.

Les constats sont regroupés selon les trois obligations des États — respecter, protéger et donner effet — et des recommandations sont formulées à l'intention du gouvernement du Népal, de la communauté internationale et de la société civile. Le présent rapport ne manquera pas d'intéresser les professionnels des droits de la personne, les militants de la justice sociale et les agences de développement qui ont adopté ou envisagent d'adopter le cadre des droits de la personne pour élaborer des programmes de réduction de la pauvreté.

*...la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde.*

DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME