

10

EN MONGOLIE, LA TRANSITION D'UNE ÉCONOMIE PASTORALE VERS UNE ÉCONOMIE AXÉE SUR LE MARCHÉ MENACE LE DROIT À L'ALIMENTATION

*Munkhbolor Gungaa*¹

« Qui peut dire que la Mongolie n'est pas riche, avec sa langue, ses frontières et son bétail ? »

Zunduin Dorj

Ce vers écrit par le poète mongol Zunduin Dorj, lui-même né dans une famille de pasteurs nomades, exprime avec force et en peu de mots l'importance que revêt l'élevage pour la sécurité et la souveraineté alimentaire de la Mongolie. Situé entre la Russie et la Chine, ce pays compte avec une population de trois millions d'habitants, dont presque la moitié dépend de l'élevage pastoral, faisant de cette activité le pilier central de l'économie mongole. Plus de 80 % du territoire sont couverts par des prairies, où paissent cinquante millions de têtes de bétail, composées de chevaux, de moutons, de chèvres, de bovins, de yaks, de chameaux et de rennes². En Mongolie, le pastoralisme constitue un mode de vie adapté aux rudes conditions climatiques (allant de -50°C au cours d'hivers extrêmement froids à +35°C au plus fort de l'été) et aux conditions écologiques médiocres. Mais, le pastoralisme mongol se trouve actuellement menacé par les impacts du changement climatique, l'expansion du secteur minier et l'absence de politiques publiques appropriées.

LE CADRE JURIDIQUE RELATIF AU DROIT À L'ALIMENTATION

Si le droit constitutionnel mongol ne reconnaît pas explicitement le droit humain à une alimentation adéquate et à la nutrition (ou droit à l'alimentation), la Constitution de la République de Mongolie stipule que « les citoyens mongols se voient garantis le privilège de jouir du droit à un environnement sain et sûr, et à être protégés contre toute pollution de l'environnement et déséquilibre écologique. »³ Ceci est conforme aux principes du droit à l'alimentation. De plus, la législation du pays renforce ce droit, dans une certaine mesure⁴. Par ailleurs, la Mongolie a ratifié plusieurs conventions internationales ayant un lien direct et indirect avec le droit à l'alimentation, notamment le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC). Cependant, comme l'explique le présent article, malgré les obligations qui incombent à l'État en vertu du droit national et international, aucune politique publique, actuellement en vigueur ou en cours d'élaboration en Mongolie, ne permet de concrétiser le droit à l'alimentation, ou, plus précisément, de protéger et de promouvoir les droits des populations pastorales mongoles.

LA RÉALITÉ ACCABLANTE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE EN MONGOLIE

Le régime alimentaire traditionnel mongol repose sur la viande, la farine et le lait. Les légumes et le poisson n'y jouent pas un rôle important. Bien que la Mongolie figure parmi

1 [Munkhbolor Gungaa](#) est le point focal de l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (WAMIP) pour l'Asie centrale. WAMIP est une alliance mondiale de communautés et de peuples autochtones pratiquant diverses formes de mobilité comme stratégie de moyens d'existence, tout en conservant la diversité biologique et en utilisant les ressources de manière durable. WAMIP est membre du Consortium de l'Observatoire. Pour de plus amples informations, voir :

wamipglobal.org (en anglais)

Merci à Claudio Schuftan (Mouvement populaire pour la santé), Monika Agarwal (WAMIP) et Bernhard Walter (Pain pour le Monde) pour leur aide à la révision du présent article. Cet article a été initialement rédigé en langue anglaise.

2 J. M. Suttie, "Grazing Management in Mongolia", *Grasslands of the World*, sous la direction de J. M. Suttie, S. G. Reynolds et C. Batello, Rome : FAO, 2005, pp. 265-303. www.fao.org/docrep/008/y8344e/y8344e0e.htm (en anglais)

3 *Constitution of Mongolia*, 1992, article 16, paragraphe 2. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_117392.pdf (en anglais)

- 4 *Food Law of Mongolia*, 1999. www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179617 (en anglais). Pour consulter la législation relative à la propriété foncière en vigueur à partir des années 2000, voir aussi : *Law of Mongolia on Land*, 2002. faolex.fao.org/cgi-bin/faolex.exe?rec_id=046825&database=FAOLEX&search_type=link&table=result&lang=eng&format_name=@ERALL (en anglais)
- 5 Adapté de : F. Flintan, *Women's Empowerment in Pastoral Societies*, Addis-Abeba : WISP, Fonds pour l'environnement mondial, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), 2008. cmsdata.iucn.org/downloads/gender_study_french_1.pdf. Voir également : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Joint Food Security Assessment Mission to Mongolia*, Rome : FAO, 2007. ftp.fao.org/docrep/fao/010/j9883e/j9883e00.pdf (en anglais). Un résumé de cette Mission conjointe en français est consultable à l'adresse : www.fao.org/docrep/009/j8123f/j8123f06.htm#21
- 6 S. Olsen, *Nomadic Pastoralists, their Livestock, and their Landscape*, www.ucis.pitt.edu/mongolia/pdfs/01.5_olsen.pdf (en anglais)
- 7 *Ibid.*
- 8 *Op. cit.*, note 5, FAO, UNICEF et PNUD.
- 9 Right to Food Thematic Working Group of the Human Rights NGO Forum, *Mongolia – Stakeholders Submission on Right to Food to the Office of the High Commissioner for Human Rights for Universal Periodic Review*, 2010. lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session9/MN/HC_Hunscoalition.pdf (en anglais)
- 10 *Ibid.*
- 11 *Ibid.*
- 12 R. Vernooy, "How Mongolian Herders Are Transforming Nomadic Pastoralism", *The Solutions Journal*, vol. 2, n°5, 2011, pp. 82–87.
- 13 « Les experts disent de la Mongolie qu'elle souffre de « la malédiction des ressources ». L'argent facile tiré des richesses minérales produit une petite élite démontrant peu d'intérêt pour le bien-être du citoyen lambda et se traduit souvent par des niveaux de dépenses plus faibles dans les domaines de l'éducation et de la santé. » S. Denyer, "Inner Mongolian herders feel force of China's hunger for minerals", *The Guardian*, 10 avril 2015. www.theguardian.com/world/2015/apr/10/inner-mongolia-pollution-grasslands-herders (en anglais)
- 14 S. Dugersuren, "When I was herding I had a plentiful life. Now I am working for another and have lost my independence", *The Guardian*, 9 mars 2015. www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/mar/09/mongolian-nomads-displacement-mining-impact-development-projects (en anglais)

les pays au monde qui consomment le plus de produits d'origine animale, comme la viande, les céréales, sous la forme notamment de farine, demeurent la première source d'énergie ; elles représentent, en effet, en moyenne 55 % des apports journaliers⁵, tandis que la viande et les autres produits à base de viande y contribuent à hauteur de 20 %, et que la part de la consommation quotidienne de lait et de produits laitiers atteint les 11 %. Dans cette dernière catégorie, il convient de souligner l'importance du lait de jument fermenté (*airag*). Il contient, en effet, cinq fois plus de vitamine C que le lait de vache et apporte des vitamines A, B1, B2, B12 et D⁶. L'*airag* est considéré comme prodiguant beaucoup de bienfaits pour la santé et est utilisé pour soigner la tuberculose ainsi que d'autres maladies pulmonaires⁷. Parmi les autres produits de base couramment consommés, l'on peut également citer l'*arvain guril*, un aliment traditionnel à base d'orge, de lait, de beurre, de sucre et de thé.

Les produits de l'élevage jouent un rôle essentiel dans l'alimentation mongole. Mais le système alimentaire culturel et traditionnel pratiqué par les pastoralistes se désintègre, ce qui n'est pas sans conséquence sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle du pays. Selon les statistiques officielles, un quart de la population vivant à Oulan-Bator (la capitale, mais aussi la plus grande ville du pays), un tiers de la population des provinces (*aimag*) et pratiquement la moitié de celle vivant dans les districts (*soum*) sont classés comme pauvres⁸. De plus, les besoins alimentaires et nutritionnels journaliers d'environ 60 % des ménages ne sont pas couverts de façon adéquate⁹. En outre, on estime qu'au moins 25 % des enfants de moins de cinq ans présentent des problèmes de croissance, tandis que 32,1 % souffrent de malnutrition et 43,2 % souffrent d'une carence en vitamine D¹⁰. Qui plus est, 37,1 % des femmes enceintes et 30,5 % des mères qui allaitent présentent elles aussi une carence en vitamine D¹¹.

LE PASTORALISME : UN MODE DE VIE EN PÉRIL

Les menaces pesant sur le pastoralisme tiennent aux impacts du changement climatique, qui se traduisent par de terribles périodes de sécheresse, des tempêtes, ainsi que des hivers bien plus rigoureux (localement appelés *zuds*). Le *zud* qui sévit en 2010 fut le plus rude jamais enregistré et causa la perte de 20 % du cheptel national¹². Compte tenu de l'imprévisibilité de telles conditions climatiques extrêmes, l'on estime que la ration calorique quotidienne en Mongolie devrait être de 2 700 kilocalories, conformément aux normes internationales. Comme nous l'avons précédemment expliqué, le régime alimentaire mongol dépend directement du pastoralisme car il s'appuie principalement sur la viande et les produits laitiers.

De plus, la situation des pastoralistes est aggravée par les nouvelles politiques régissant l'affectation des terres et par la récente poussée de l'industrie de l'extraction de minerais et de produits minéraux. Ceci entraîne des conséquences négatives sur les pâturages et les sources d'eau, deux paramètres essentiels à la vie des animaux et des populations pastorales. La pollution résultant de ces activités contamine les prairies, le bétail, et a des conséquences sur la santé humaine¹³. Par ailleurs, les campements pastoraux saisonniers disparaissent peu à peu pour laisser place à des mines à ciel ouvert, des routes en construction, des décharges ou des installations d'extraction d'eau¹⁴. À cela s'ajoute également la crainte que le gouvernement retire certains lieux de la liste actuelle des aires protégées afin d'ouvrir les zones pastorales aux activités minières. En conséquence, les populations pastorales sont contraintes de quitter les espaces ruraux pour migrer vers les centres urbains. Mais, les jeunes rencontrent

souvent des difficultés à y trouver des emplois adaptés. Aussi, ce phénomène migratoire contribue-t-il non seulement à ébranler une culture pastorale plusieurs fois centenaire, mais également à élever le niveau d'insécurité alimentaire de l'ensemble du pays. Il est clair que le droit à l'alimentation de la population pastorale mongole dépend directement de sa capacité à continuer la pratique du pastoralisme.

Outre le déclin des systèmes de production alimentaire traditionnels, les marchés nationaux ne jouent pas en faveur des Mongols. Ni les pastoralistes, ni les paysans ne peuvent écouler leurs produits directement sur les marchés car il n'existe pas de système d'approvisionnement direct : ce sont les intermédiaires qui gèrent la distribution des denrées. Qui plus est, l'État alloue très peu d'aides à la production d'aliments de base comme la viande, le lait, le blé ou la volaille. Il préfère donner la priorité aux importations de produits à faible prix, plutôt que d'élaborer un cadre propice à l'agriculture familiale et à petite échelle grâce à des politiques nationales fiscales et des prêts. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la pauvreté constitue un grave problème dans les zones rurales, particulièrement en raison de l'absence de politiques publiques aidant les populations nomades à renforcer leurs capacités de sorte à s'autonomiser, à influencer l'action politique et à développer la production alimentaire au niveau local.

LES DÉBUTS DE RÉPONSE APPORTÉS PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE MONGOLE

Plusieurs éléments empêchent l'articulation d'une réponse forte à cette situation qui frappe la Mongolie. Les responsables de l'élaboration des politiques, la société civile et les populations locales doivent encore développer une approche critique unifiée. De façon générale, ces acteurs n'ont pas de connaissances suffisantes dans le domaine des droits humains et n'ont pas conscience de la contribution des systèmes alimentaires autochtones ou nomades à la sécurité alimentaire du pays. D'un autre côté, les ressources en minerais sont souvent valorisées à la lumière du potentiel économique considérable qu'elles offrent, alors que leurs impacts nuisibles pour l'environnement et la culture commencent à peine à être compris et reconnus.

Pour autant, des signes positifs apparaissent : quoique de façon sporadique, les éleveurs organisent des manifestations, et un nombre croissant de personnes font entendre leur préoccupation au sujet des populations pastorales. De plus, plusieurs organisations de la société civile et des mouvements sociaux se mobilisent et luttent en faveur des droits à l'eau et à la terre en Mongolie¹⁵. Récemment, les populations pastorales nomades, elles-mêmes, ont formé l'Alliance mongole des peuples autochtones mobiles (*Mongolian Alliance of Nomadic Indigenous Peoples*, MANIP). Cette Alliance œuvre à bâtir un solide réseau pastoral à l'échelle nationale, à renforcer les capacités des pastoralistes et à porter leurs voix au sein des consultations et dialogues au niveau régional et international, ainsi qu'à peser sur la politique menée par le gouvernement¹⁶. Son Conseil d'administration se compose de personnes focales représentant chaque région, désignées en tenant compte de la problématique hommes-femmes, ainsi que de représentants des jeunes. Sous l'égide de la Plateforme des connaissances pastorales¹⁷, une initiative bénéficiant de l'appui de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), MANIP a organisé, en juillet 2015, la première réunion de pastoralistes d'Asie centrale dans le but de discuter des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle, des problématiques liées aux régimes fonciers et des modalités permettant de préserver les savoirs traditionnels.

15 L'on peut citer à titre d'exemple : le Mouvement uni pour les lacs et rivières mongols (*United Movement of Mongolian Rivers and Lakes*, UMMRL), *Baigal Ekhiin Avral San*, l'Association mongole pour la protection de l'environnement (*Mongolian Association of Environmental Protection*), le Conseil mongol pour l'environnement (*Mongolian Council of Environment*), *My Mongolia Land*, l'Association des riverains de l'Onon Ulz (*Onon Ulz River Residentials*) ou le Centre d'information sur les droits humains pour la Mongolie australe (*Southern Mongolian Human Rights Information Centre*).

16 MANIP est membre du groupe Asie centrale de WAMIP. Pour plus d'informations, voir : www.centralasiapastoralists.weebly.com (en anglais)

17 La Plateforme a pour objectif de faciliter la création de mécanismes pastoraux à l'échelle nationale et régionale soutenant le plaidoyer politique, le partage des connaissances et le dialogue. Voir : www.fao.org/pastoralist-knowledge-hub/fr/

CONCLUSION

La Mongolie constitue l'exemple flagrant d'un pays dans lequel les moyens d'existence traditionnels et ancestraux se heurtent aux politiques publiques de développement industriel et axé sur le marché. Le mode de vie des populations pastorales et les droits fonciers pastoraux historiques sont soumis à d'énormes pressions. À travers eux, c'est la survie de la culture pastorale en Mongolie qui est menacée. La persistance de celle-ci dépendra du contexte politique ainsi que de la capacité citoyenne à influencer le changement. Pour toutes ces raisons, il est essentiel d'encourager la compréhension et la coopération entre le gouvernement, les pastoralistes et toutes les autres organisations d'appui afin d'instaurer un mécanisme solide permettant de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de garantir la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition en Mongolie.