

LE DROIT À L'ALIMENTATION PEUT-IL ÊTRE LE FONDEMENT JURIDIQUE D'UNE DÉMOCRATIE ALIMENTAIRE ?

*François Collart Dutilleul**

Le droit à l'alimentation a une existence juridique incontestable parmi les droits humains fondamentaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 25) en énonce le principe : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Cette déclaration, à valeur incitative, est complétée par d'autres textes qui ont une valeur contraignante pour les États qui les ont signés : le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et le Pacte international sur les droits civils et politiques, tous deux adoptés en 1966 et entrés en vigueur en 1976. Il est nécessaire d'évoquer les deux pactes car cet ensemble de droits humains fondamentaux est dit indivisible. On peut donc associer le droit à la vie, le droit à la sécurité, issus du pacte des droits civils, et l'article 11 du PIDESC selon lequel :

« 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. 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.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

* Professeur émérite de droit, Membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France, Membre du Centre Lascaux sur les transitions (CELT)
<https://lascaux.hypotheses.org/>

Raison présente

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires. »

Il y a beaucoup d'autres textes qui font directement ou indirectement référence à un droit de chacun à l'alimentation, mais l'objet de la présente contribution n'est pas d'en faire une description complète¹. Il s'agit surtout de savoir si ce droit, qui s'inscrit dans un système économique de libre concurrence et de libre-échange, notamment sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a une force suffisante pour permettre la mise en œuvre d'une démocratie alimentaire.

Selon les textes qui le fondent, il s'agit d'un droit qui peut s'exprimer différemment dans chaque État, mais au sein d'un cadre international commun. Le cadre international est toutefois équivoque en raison de son hétérogénéité. On y trouve non seulement les divers textes relatifs aux droits de l'Homme, mais aussi ceux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui instituent un libre-échange mondial y compris pour les produits de l'agriculture et les aliments, ceux de l'Organisation mondiale de la santé, ceux de la FAO qui traitent plus spécifiquement de la sécurité alimentaire du monde, ceux relatifs aux investissements internationaux qui justifient l'exploitation de la terre par des sociétés étrangères dans les pays pauvres. Ainsi conçu au sein d'un cadre international dont les objectifs ne sont pas toujours convergents, le droit à l'alimentation redescend au niveau des États en se réduisant pour l'essentiel à l'aide alimentaire. On est ainsi loin de la mise en œuvre, à l'échelle de chaque personne, de l'état de sécurité alimentaire tel que la FAO a défini celle-ci lors du Sommet mondial pour l'alimentation de 1996 : « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins

¹ Golay, C. (2011), *Droit à l'alimentation et accès à la justice* (préface d'O. de Schutter et Introduction de Jean Ziegler), éd. Bruylant, et la bibliographie citée.

énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ».

Les statistiques publiées par la FAO² montrent en outre que, même réduit à l'aide alimentaire, l'utilité et la portée du droit à l'alimentation sont considérables. Sans doute le nombre de personnes en état de famine a-t-il diminué depuis 2000. Mais il est mondialement reparti à la hausse depuis 2017 et depuis plus longtemps et de manière constante sur le continent africain. Il faut ajouter le nombre toujours très important de femmes et d'enfants en situation de sous-nutrition et le nombre en forte augmentation de personnes en surpoids et obèses, tant dans les pays pauvres que riches. On devrait encore ajouter, sans pouvoir les quantifier de manière suffisamment sérieuse, l'ensemble des maladies ayant ou pouvant avoir un lien avec l'alimentation : diabète, maladies cardio-vasculaires, cancers, allergies et intolérances...

La FAO s'appuie sur ces statistiques, publiées chaque année, pour éclairer les voies de mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ainsi a-t-elle élaboré 19 directives, adoptées en 2004³ et adressées aux États, en particulier à ceux d'entre eux dont la population souffre de famine ou de malnutrition. Pour elle, le droit à l'alimentation doit être mis en œuvre grâce au système économique de libre-échange. Ainsi, selon l'une des directives (4.6) : « Les États pourront souhaiter adopter des mesures pour que le plus grand nombre possible de particuliers et de communautés, notamment les groupes défavorisés, puissent tirer parti des débouchés qu'offre un commerce des produits agricoles concurrentiel. »

Si le droit à l'alimentation consiste à disposer de moyens de subsistance pour soi et sa famille, les pauvres doivent être mis en situation de « tirer parti » de la loi du marché. La directive suivante (4.7) le confirme : « Il convient que les États s'efforcent de faire en sorte que les politiques concernant les aliments, le commerce des produits agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous, grâce à un système de commerce local, régional, national et mondial à la fois non discriminatoire et axé sur le marché. »

² Voir FAO, L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, Rapport 2019. <http://www.fao.org/3/ca5162fr/ca5162fr.pdf>

³ Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 127^e session du Conseil de la FAO, novembre 2004. http://www.fao.org/righttofood/publi_01_fr.htm

Raison présente

Mais si le droit à l'alimentation doit trouver sa voie dans le système de libre-échange et de libre concurrence, la FAO a malgré tout bien conscience que le marché ne peut pas tout. C'est pourquoy l'une des directives (4.9) précise : « Les États tiendront compte du fait que les marchés ne permettent pas systématiquement à chacun de bénéficier d'un revenu suffisant, en tout temps, pour satisfaire ses besoins fondamentaux. En conséquence, il convient que les États fassent en sorte de mettre en place des systèmes adéquats de sécurité sociale et, le cas échéant, de garantir l'aide de la communauté internationale à ces fins. »

Le droit à l'alimentation, selon la communauté des États membres de la FAO, est donc un droit d'accéder au(x) marché(s) complété par un système d'aide alimentaire pour en corriger les effets négatifs. Le marché est donc la réponse principale à la pauvreté et à la famine ; l'aide alimentaire est une solution seconde.

Il en résulte deux politiques radicalement différentes. L'une qui vient du conseil des Nations unies pour les droits de l'Homme qui contraint les États à veiller à ce que chacun dispose de moyens suffisants de subsistance pour faire face à ses besoins fondamentaux dont le besoin tout à la fois de se nourrir, de s'habiller, de se loger et de se soigner. C'est une politique résolument sociale qui passe par des obligations mises à la charge des États. L'autre, qui vient d'une autre organisation des Nations unies, composée des mêmes États qui leur donne mission de régler par le marché les situations de famine et d'accès à une alimentation suffisante et adaptée, corrigée par une aide alimentaire au profit des personnes que le marché laisse au bord du chemin. C'est donc une politique principalement libérale et secondairement humanitaire.

Dès lors, sur qui doit peser la responsabilité de la mise en œuvre du droit à l'alimentation : sur l'État qui a le devoir de garantir les besoins fondamentaux de la population (droit-créance), ou sur les personnes concernées elles-mêmes par leur propre activité économique sous l'empire de la loi du marché (droit-pouvoir) ? Il est clair que, dans ce contexte, chaque État peut situer où il le souhaite le centre de gravité de la politique de mise en œuvre du droit à l'alimentation. Car la reconnaissance d'un droit au profit de chaque individu n'équivaut pas à la reconnaissance d'une obligation à la charge de l'État. Mais est-ce alors possible de concevoir une démocratie construite à la fois pour et par l'alimentation avec cette approche ambiguë du droit à l'alimentation ? Le fait que chaque État ait la responsabilité d'établir les droits de l'Homme sur son territoire rend pertinente la question de l'inscription de ce droit dans la démocratie lorsque tel est le régime politique mis en œuvre. En réalité, le droit

l'alimentation n'est pas le seul fondement possible d'une démocratie pour et par l'alimentation.

L'idée d'une démocratie alimentaire est née des travaux de Tim Lang qui la pose comme objet d'une politique alimentaire constitutive d'une alternative à un système alimentaire contrôlé par les opérateurs économiques⁴ : « La quatrième caractéristique concerne ce que j'appelle la démocratie alimentaire. J'utilise l'expression « démocratie alimentaire » pour parler de la demande d'un meilleur accès au système alimentaire et d'un avantage collectif retiré de ce système. Dans la plupart des régions du globe, même dans les régions riches, une telle demande ne cesse de se manifester. Les différentes régions du monde n'en sont pas moins socialement divisées. En fin de compte, l'alimentation est à la fois un symptôme et un symbole de notre propre organisation et de celle de nos sociétés. C'est à la fois une image et un microcosme de réalités sociales plus larges. Du point de vue politique, il est possible de se représenter la dynamique du système alimentaire comme une lutte titanesque entre les forces qui le contrôlent et la pression pour le démocratiser. Caractériser une partie de ces forces comme étant motivées par la cupidité, et l'autre par le besoin est probablement trop excessif, mais cela comporte certainement une part de vérité ».

Dans cette optique, Tim Lang utilise l'alimentation comme objet à démocratiser et comme levier pour démocratiser la société. Pour l'auteur, une telle démocratie suppose des politiques publiques appropriées.

C'est très différent dans la doctrine des États-Unis d'Amérique qui transpose à la démocratie alimentaire les valeurs qui irriguent sa démocratie politique. C'est pourquoi, plutôt que sur des politiques publiques, la démocratie alimentaire est assise sur la responsabilité et la liberté individuelle. Dès 2004, Neil Hamilton⁵ relate sa découverte personnelle de la démocratie alimentaire en ayant

⁴ « *The fourth feature concerns what I call food democracy. I use the expression food democracy to refer to the demand for greater access and collective benefit from the food system. Support for this approach continues to bubble in most parts of the globe, even in rich areas. They too are socially divided. Ultimately, food is both a symptom and a symbol of how we organize ourselves and our societies. It is both a vignette and a microcosm of wider social realities. From the political perspective, it makes sense to see the dynamics of the food system as a titanic struggle between the forces of control and the pressure to democratize. To characterize one set of forces as driven by greed, and the other by need is probably too crude, but it certainly contains an element of truth* ».

⁵ Hamilton, N.D. (2004), *Essay—Food Democracy and the Future of American Values*, *Drake Journal of Agricultural Law*, 9: not. pp. 20 et s.

Raison présente

voyagé à travers son pays et rencontré des fermiers, des consommateurs et toutes les composantes de la société concernée par l'alimentation. C'est à partir de cette expérience personnelle qu'il constate que les personnes rencontrées ont un comportement de « démocrates alimentaires » (*food democrats*), c'est-à-dire de personnes qui participent à la construction d'un système alimentaire, qui s'informent activement sur l'alimentation dans le but de faire des choix alimentaires en connaissance de cause. Leurs choix consistent à opérer librement une sélection entre plusieurs alternatives. Comme dans la démocratie politique, la pluralité des choix possibles est une condition essentielle. Les citoyens doivent également participer aux institutions locales et nationales qui impactent l'alimentation parce qu'ils en ont la responsabilité première. On peut vraiment dire qu'il s'agit d'une conception « étatsunienne » de la démocratie alimentaire sur le modèle précisément transposé de la démocratie politique.

Une troisième approche a été proposée par Neva Hassanein en 2003⁶. À la différence de celle de Tim Lang, sa mise en œuvre ne dépend pas spécialement de politiques publiques. Si, comme pour Neil Hamilton, elle se manifeste de bas en haut, la démocratie alimentaire est plutôt une alternative critique à la concentration du pouvoir industriel dans le secteur agroalimentaire, alors que pour Neil Hamilton, les opérateurs économiques y sont pleinement associés au même titre que les citoyens. Par ailleurs, pour Neva Hassanein, la démocratie alimentaire tient d'une méthode pragmatique de construction collective d'un tel système agroalimentaire alternatif, en particulier par la vitalité des associations. La démocratie alimentaire est alors le fruit de mouvements sociaux qui, reconnaissant leur convergence, forment une coalition permettant de construire une gouvernance commune.

Que la démocratie alimentaire soit ainsi fondée sur des politiques publiques, sur la responsabilité individuelle ou sur les mouvements sociaux, peut-on ignorer l'existence d'un droit individuel à l'alimentation, qui a une dimension collective dotée d'une forte portée politique comme en témoignent ses origines ?

En faisant référence aux travaux de Castoriadis⁷, on posera que la démocratie suppose une pleine égalité des droits des individus et la liberté effective de leur exercice tant individuel que collectif. C'est à ces conditions que peut être pensée l'autonomie individuelle.

⁶ Hassanein, N. (2003), Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation, *Journal of Rural Studies*, 19: 77-86. DOI: 10.1016/S0743-0167(02)00041-4

⁷ V. not. Castoriadis, C. (1996), *La Montée de l'insignifiance*, Les carrefours du labyrinthe-4, Seuil.

et collective qui, au-delà d'une simple conception procédurale de la démocratie, fait de celle-ci un régime politique qui anime le contrat social. Pour autant, la démocratie alimentaire n'est pas une démocratie politique, même si elle en porte les valeurs et si elle produit des effets politiques. C'est une démocratie sociale qui se justifie par l'égalité de tous les êtres humains au regard du besoin vital de se nourrir. Les situations de famine ou de sous-nutrition sont donc radicalement incompatibles avec toute idée d'une démocratie alimentaire.

Au plan individuel, la démocratie alimentaire est ainsi le pouvoir donné à toute personne d'avoir accès à une alimentation suffisante, saine, nutritionnellement adaptée et conforme à sa culture. Poser cela revient à reconnaître à chaque personne les moyens de mettre en œuvre le droit à l'alimentation en définissant le contenu de ce droit par référence au concept de sécurité alimentaire au sens que la FAO donne à ce dernier⁸.

Cela ne veut pas dire qu'aucune démocratie ne peut exister lorsque la pauvreté impose la mise en œuvre d'un système – même massif – d'aide alimentaire. Mais le système d'aide alimentaire doit alors mettre les personnes aidées dans une situation de sécurité qui permet à chacun de construire son espace de liberté, ce qui dépasse largement les aspects logistiques d'une distribution humanitaire. Cela suppose en effet, pour le moins, d'intégrer l'aide alimentaire dans des politiques publiques de garantie d'un droit de l'Homme que le droit international conçoit comme un droit global à la sécurité humaine (alimentation, logement, santé,...). Cela suppose aussi de concevoir l'aide alimentaire avec une dimension nutritionnelle, c'est-à-dire qu'elle doit être adaptée aux besoins nutritionnels des bénéficiaires. Cela suppose enfin que cette aide soit un vecteur d'inclusion sociale et citoyenne. C'est d'ailleurs l'une des forces du droit à l'alimentation que de permettre, au-delà de la dimension par nature individuelle du droit reconnu, de fonder une action politique et sociale collective. Car quel que soit le niveau de ressources des personnes, la disponibilité d'une alimentation suffisante, nutritionnellement adaptée et diversifiée ainsi que les moyens d'y accéder requièrent une organisation qui confère une dimension collective à la démocratie alimentaire.

⁸ « La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active », Sommet mondial de l'alimentation, 1996. <http://www.fao.org/3/a-al936f.pdf>

Raison présente

Cette organisation collective relève de la démocratie si elle s'appuie sur l'ensemble des acteurs impliqués dans l'alimentation d'un territoire : opérateurs économiques, collectivités publiques, institutions intermédiaires, associations, citoyens. Elle est alimentaire si elle vise à adapter aux caractéristiques environnementales, agricoles et économiques d'un territoire un projet social partagé et gouverné, visant à mettre collectivement en œuvre le droit à l'alimentation de la population. À ce stade, il est important d'admettre qu'il n'y a pas d'opposition *a priori* entre le droit à l'alimentation de toute personne qui a les moyens de subvenir à ses besoins et celui d'une personne précaire qui a besoin d'une aide alimentaire humanitaire. Le droit de l'Homme individuel est le même dans tous les cas. L'aide alimentaire doit cependant présenter tous les caractères de la démocratie et en porter les valeurs : liberté de choisir son alimentation, accès à une alimentation nutritionnellement adaptée, inclusion sociale et citoyenneté des personnes concernées au regard de l'alimentation.

À cet égard, la France n'est pas exemplaire. Si la loi française va plus loin que la sécurité alimentaire en reconnaissant la souveraineté alimentaire comme un principe (art. L. 1-I, 14°, C. rur.) et en incitant les collectivités territoriales à élaborer des projets alimentaires territoriaux (PAT), elle n'articule pas cette politique publique avec la mise en œuvre d'un droit personnel à l'alimentation. Selon la loi, les projets alimentaires territoriaux « sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire (...). Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. (...) Ils s'appuient sur un diagnostic partagé de l'agriculture et de l'alimentation sur le territoire et la définition d'actions opérationnelles visant la réalisation du projet. Ils peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Ils peuvent également générer leurs propres ressources » (art. L. 111-2-2, C. rur.). Il manque encore la dimension individuelle de la démocratie. Or, sur ce point, la France n'a pas adopté de textes visant le droit à l'alimentation. Elle se limite à organiser, dans le cadre fixé par l'Union européenne⁹, la distribution d'une aide alimentaire aux plus démunis¹⁰.

⁹ Règlement n° 223/2014 du 11 mars 2014, relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis ; Art. 4, §1 : « Le Fonds apporte son appui à des dispositifs nationaux d'aide alimentaire et/ou d'assistance matérielle de base aux personnes les plus démunies, par l'intermédiaire d'organisations partenaires choisies par les États membres ».

¹⁰ Voir le décret n° 2019-703 du 4 juillet 2019 relatif à la lutte contre la précarité alimentaire et les deux arrêtés publiés au JO du 28 septembre 2019 : arrêté du 28 août 2019 relatif à la composition du dossier de demande d'ha-

con:
a m
l'ali
adr
un c
apt
ne s
de r
son
mer
dro
peu
val

for
un
hor
cor
d'u
jur:
cor
cha
à u

coi
nei
Et
nel

bil
de
dé
28
m
11
co

Or le droit à l'alimentation ne devrait pas pouvoir être considéré comme réductible à un droit à une aide alimentaire. Il y a même une contradiction intrinsèque à considérer que le droit à l'alimentation est un droit de l'Homme, ce que le droit international admet, mais à l'usage des êtres humains en situation précaire, avec un contenu et des prérogatives réduites par rapport aux personnes aptes à se nourrir par leurs propres moyens. Un droit de l'Homme ne se conçoit qu'au singulier, sans pouvoir être plus ou moins décliné de manière inégalitaire. Le droit à l'alimentation confère à toute personne, quel que soit son état, les mêmes prérogatives d'accès à l'alimentation. Il s'agit d'une égalité juridique essentielle. C'est donc un droit complet qui s'exerce, certes dans des conditions collectives qui peuvent être différentes, mais qui doivent toujours porter les mêmes valeurs et le même contenu juridique.

C'est d'ailleurs pourquoi la démocratie alimentaire est la seule forme possible et opérationnelle de ce que Louis Malassis nommait un « système alimentaire » qu'il entendait comme « la façon dont les hommes s'organisent dans l'espace et dans le temps, pour obtenir et consommer leur nourriture »¹¹. Mais le détour par la reconnaissance d'un « système », s'il peut être économiquement éclairant, n'est pas juridiquement pertinent dans la mesure où, l'alimentation étant une condition même de la vie, une organisation qui ne permettrait pas à chaque personne d'accéder à la sécurité alimentaire contreviendrait à une société d'êtres humains.

Au fond, c'est la démocratie alimentaire qui est première, comme loi fonctionnelle de la vie humaine dans les sociétés qui donnent un statut aux personnes en leur reconnaissant une égale dignité. Et le droit à l'alimentation est l'un des moyens de rendre opérationnelle cette démocratie « vitale » par son objet.

bilitation à recevoir des contributions publiques destinées à la mise en œuvre de l'aide alimentaire et aux modalités de désignation des membres et de déclaration des sites rattachés aux personnes morales habilitées ; arrêté du 28 août 2019 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission.

¹¹ Malassis, L. (1979), *Économie agroalimentaire*, Tome I : Économie de la consommation et de la production agro-alimentaire, Cujas.