

Le droit à l'alimentation à la lumière de son histoire¹

François Collart Dutilleul

Membre correspondant de l'AAF

Professeur émérite de droit et membre du Centre Lascaux sur les transitions (CELT)

<https://lascaux.hypotheses.org/>

S'il y a des lois dans la nature, il n'y a pas de droits. Il n'y a de droits que dans la société. Notre première difficulté est de penser tout à la fois une société qui respecte les lois de la nature, faute de quoi la planète connaîtra des difficultés majeures (climat, biodiversité...), et une société qui outrepassse les lois de la nature, notamment la loi du plus fort qui conduit chaque être vivant à vivre aux dépens de la vie des autres dans la grande chaîne alimentaire où le plus fort mange le plus faible et le plus rapide le plus lent.

C'est à cela que sert le droit : construire une société qui tout à la fois respecte et contredit les lois de la nature selon des valeurs et des choix de droits. Car le droit est le langage social qui porte les valeurs qu'une société se donne à elle-même. Et s'il y a une valeur qui irrigue tant la nature que la société et qui nous contraint à cette compatibilité, c'est bien celle de la vie qui est commune à tout le monde vivant.

A partir de ce constat, que peut-on attendre du droit et notamment du droit à l'alimentation ?

Ce qui est spécifique à la société et à l'être humain, c'est ce que la philosophe Jeanne Hersch remarquait, lors du 20^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « *ce qu'il est possible de réaliser, et ce que demande la Déclaration, c'est que la pression des besoins vitaux (nourriture, logement, etc.) soit mise à une certaine distance, pour l'homme et ses proches, de façon à accroître les chances de sa liberté* »².

C'est cela l'idée première du droit à l'alimentation dont l'origine peut se trouver dans un texte oublié par l'Histoire, qu'était la charte du Mandé dont le Mali a tiré son nom. Les racines de cette charte se situent sans doute dans un "Serment de la confrérie des chasseurs" autour du 9^{ème} ou 10^{ème} siècle, transmis par la tradition orale, repris, élargi, enrichi, sans doute au 13^{ème} siècle, à l'époque de la constitution de l'empire du Mandé par Soundiata Keita, avec ce qu'on appelle aujourd'hui la charte de Kurukan Fuga³. La charte du Mandé nous donne à voir un monde qui n'est pas si différent de celui dont la Déclaration universelle des droits de l'homme voudrait être l'image. Cette charte comporte sept principes⁴ :

1. Toute vie humaine est une vie.
2. Toute vie étant une vie, tout tort causé à une vie exige réparation.
3. Que chacun veille sur son prochain.
4. Que chacun veille sur le pays de ses pères.
5. La faim n'est pas une bonne chose, l'esclavage n'est pas non plus une bonne chose.
6. Les razzias sont bannies à compter de ce jour au Mandé.
7. Chacun est libre de voir qui il a envie de voir, dire ce qu'il a envie de dire et faire ce qu'il a envie de faire.

¹ Cette contribution est une intervention orale à l'Académie d'agriculture de France. Elle n'est assortie que des références visées dans cette intervention.

² J. Hersch, Les droits de l'homme d'un point de vue philosophique, in La philosophie en Europe (dir. R. Klibansky et D. Pears, Folio essais, 1993.

³ La Charte de Kurukan Fuga Aux sources d'une pensée politique en Afrique, CELHTO, L'Harmattan, 2008.

⁴ Dans la transcription de Youssouf Tata Cissé, La charte du Mandé et autres traditions du Mali, Albin Michel, 2003.

Ces paroles, adressées par la confrérie des chasseurs du Mandé "aux douze parties du monde", sonnent encore clairement aujourd'hui et on en retiendra pour le moins ce qui constitue les premiers éléments du droit d'être un être humain, à savoir que la faim et l'esclavage sont une seule et même plaie.

Au-delà de la vie même, c'est la liberté qui est en cause dans le droit à l'alimentation et pour comprendre comment penser ce droit aujourd'hui, il ne faut pas oublier cette première leçon, et voir ce que notre Histoire moderne en a fait.

Dans notre Histoire moderne, les racines du droit à l'alimentation sont doubles.

L'une de ces racines date de la Société des Nations, confrontée à la crise de 1929 et à la grande dépression qu'elle a engendrée.

La grande dépression a provoqué des phénomènes massifs de malnutrition dans le monde qui ont poussé les Etats à se replier sur un protectionnisme agricole. Les pays importateurs de produits alimentaires ont brutalement augmenté les droits de douane et ils ont accru leur production nationale. Le commerce international en a souffert, en particulier pour les grandes cultures. D'où d'importants excédents dans les pays producteurs et de graves déséquilibres des prix. Dans les années qui ont suivi, un débat s'est instauré entre ceux qui prétendaient que pour résoudre la crise et retrouver des prix ajustés il fallait augmenter la consommation car la crise de 1929 avait accru considérablement la pauvreté et la malnutrition, et ceux qui pensaient au contraire qu'il fallait réduire la production pour faire remonter les prix qui avaient chuté en même temps que le commerce au détriment notamment des agriculteurs qui représentaient une part essentielle de la population mondiale. Les tenants de l'augmentation de la consommation étaient des médecins et des nutritionnistes ; les autres étaient plutôt des politiques et des économistes. Les premiers pensaient l'agriculture dans sa fonction alimentaire tandis que les seconds pensaient l'agriculture dans sa fonction économique.

Il en est résulté un paradoxe puisque coexistaient une surproduction avec des excédents et en même temps une sous-consommation et beaucoup de malnutrition. Ce paradoxe a animé les débats au sein de la SDN. Ce paradoxe a en particulier donné lieu à une analyse d'un représentant australien qui a joué un rôle essentiel dans la suite de la construction internationale : Franck Mac Dougall.

L'idée de McDougall, c'est la recherche d'une solution qui ménage les impératifs économiques du commerce avec la situation mondiale de malnutrition qui suit la dépression de 1929. Cette idée s'appuie sur une approche nutritionnelle, donc une approche qui associe agriculture et santé. Dans ce cadre, Mac Dougall s'appuie sur une distinction alors émergente dans la science naissante de la nutrition, distinction entre les aliments énergétiques qui constituent à cette époque l'essentiel de la diète, principalement avec des produits à base de céréales cultivées en grands volumes, et les aliments protecteurs, qui contribuent à la prévention des maladies, constitués de fruits frais, de légumes, de viande et de produits laitiers, aliments qui ne sont pas cultivés en grands volumes.

A cette distinction, Mac Dougall appliquait la théorie des avantages comparatifs de Ricardo afin de concilier les exigences de santé avec les impératifs économiques. Ainsi préconisait-il de produire et vendre localement l'un des deux types d'aliments. Par exemple, il préconisait que l'Europe pratique une forme d'agriculture plutôt orientée vers les aliments protecteurs, avec restriction des importations de ces produits et en contrepartie ouverture sur le commerce international pour les aliments énergétiques comme les céréales. Cela correspondait, selon lui, à l'histoire et la géographie agricoles de l'Europe, comme à la nécessité d'améliorer la nutrition des européens, trop pauvre en produits protecteurs.

Sans rentrer dans le détail de la préconisation de Mac Dougall, évidemment liée aux connaissances des années 30, le Memorandum qu'il a soumis à la SDN, devait conduire à réduire les prix des produits alimentaires dont chaque pays avait le plus besoin pour l'équilibre de sa diète, afin de lutter contre la malnutrition, tout en relançant le commerce international qui était en panne, afin de ne pas avoir à réduire la production et de permettre aux agriculteurs de gagner leur vie.

Dans cette approche, ce qui deviendra le droit à l'alimentation est d'emblée un impératif nutritionnel, fondé sur l'agriculture dans un système économique qui valorise le commerce international comme moyen d'assurer globalement la sécurité alimentaire. On trouve ici, ensemble, une dimension collective avec la sécurité alimentaire et une dimension individuelle avec la santé nutritionnelle.

Le mémorandum de Mac Dougall aurait pu être mis en œuvre si la seconde guerre mondiale n'y avait pas mis prématurément un terme. Mac Dougall s'est alors tourné vers le Président Roosevelt, via l'épouse de celui-ci (Eleonore Roosevelt) avec un lobbying qui enclenchera tout un processus vertueux : conférence internationale de Hot Springs en 1943, création de la FAO en 1945 (avec comme premier directeur général un médecin nutritionniste, Sir John Boyd Orr), négociation de la Charte de La Havane sur le commerce international entre juillet 1945 et mars 1948⁵. Pour les « produits de base », produits issus de la nature (agriculture, pêche, forêt, minéraux), la Charte assignait des objectifs spécifiques à leur commerce international (art. 58), parmi lesquels des références étaient faites au développement économique de chaque pays, au plein emploi, à la sécurité alimentaire et à la préservation des ressources naturelles. Cette Charte, bien que signée par tous les pays, n'a pas été mise en œuvre, laissant place au GATT qui subordonnait le commerce agricole au seul libre-échange.

A la même époque, et c'est la seconde racine du droit à l'alimentation, l'ONU, à travers la Commission des droits de l'Homme créée en 1946, remplacée par la suite par le Conseil des droits de l'homme, a porté la négociation de ce qui deviendra la Déclaration universelle des droits de l'homme en décembre 1948.

L'avant-projet part d'une conception résolument individuelle et très vague : « *Tout individu a droit à une "bonne alimentation et à un bon logement et à vivre dans des conditions agréables et saines* ». ⁶

Mais en réalité, dans cet avant-projet, les discussions portent surtout sur le logement. De son côté, dans ses propositions, la France lie l'alimentation et le logement à la santé, avec des exigences qui se précisent : « *Chacun a le droit d'obtenir le meilleur état de santé possible et d'être aidé à le maintenir. La collectivité doit prendre des mesures en faveur de l'hygiène publique et de l'amélioration des conditions de l'habitation et de l'alimentation* »⁷.

⁵ Sur la négociation et le contenu de cette Charte, v. notre ouvrage : La Charte de La Havane : pour une autre mondialisation, éd. Dalloz, 2018.

⁶ Nations Unies - Conseil économique et social - Commission des droits de l'homme - Comité de rédaction - Déclaration internationale des droits - Projet annoté, 2 juin 1947, Art. 42 : <https://undocs.org/fr/E/CN.4/AC.1/11>

⁷ Nations Unies - Conseil économique et social, 20 juin 1947, Art. 33 : <https://undocs.org/fr/E/CN.4/AC.1/W.2/REV.2>

Les débats vont faire évoluer le texte en reliant le « droit à l'alimentation non seulement à la santé, mais surtout au travail⁸. A partir de début décembre 1948, le texte devient stable dans les discussions au sein de l'assemblée générale des Nations Unies⁹.

D'amendement en amendement¹⁰, le texte final se retrouve dans l'article 25 de la Déclaration universelle : « 1. *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.*

2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale ».

Le paragraphe 1 s'inspire d'une proposition faite par l'Organisation internationale du Travail, et le paragraphe 2 a été adopté à la suite d'une recommandation de la Commission de la condition de la femme. Lors des débats à l'assemblée générale des Nations Unies, les amendements proposés étaient surtout formels. Ils portaient notamment sur l'opportunité d'une référence à la sécurité sociale, aux limites de la protection spéciale des femmes (grossesse et allaitement), et à l'égalité de protection des enfants légitimes et illégitimes.

L'adoption définitive a eu lieu lors de la 178^{ème} séance de l'assemblée générale, le 6 décembre 1948, par 29 voix pour et 7 abstentions (bloc communiste et Canada)¹¹.

Dans cette seconde approche, le droit à l'alimentation n'est pas dissocié d'un droit à des conditions globales de vie (alimentation, logement, habillement, soins de santé), et ces conditions sont fondées sur un revenu du travail et sur un système de sécurité sociale. On retrouve ici, ensemble, une dimension collective avec la sécurité sociale et une dimension individuelle avec de bonnes conditions de vie et de revenu pour chaque personne.

Voilà les deux racines à partir desquelles s'est construit le droit à l'alimentation dans sa conception internationale. Différents textes ont suivi qui ont peu à peu donné corps à ce droit tout au long des décennies. Du côté de la FAO, on trouve les directives sur le droit à l'alimentation, la tentative d'élargissement de la sécurité alimentaire à la sécurité nutritionnelle, les directives sur le foncier, sur les investissements internationaux, etc. Du côté du conseil des droits de l'homme, il y a le texte essentiel qu'est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966 (art. 11). S'y ajoutent la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (article 12 §2), la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant (aux art. 24 et 27), la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (art. 20 et 23), la Convention de 1954 relative au statut des apatrides (art. 20 et 23), la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (principalement art. 14 à 19). En réalité, le droit à l'alimentation ne se limite pas à ces textes. Bien d'autres ont été produits à l'échelle internationale, sans parler de leur déclinaison continentale et nationale. Et il faudrait encore ajouter les développements successifs d'un droit à l'eau qui prend de plus en plus d'importance depuis les années 70.

⁸ 3^{ème} commission, 22 novembre 1948 : <https://undocs.org/fr/A/C.3/364>. V. aussi : Assemblée générale, 4^{ème} sous-commission, 3 décembre 1948 : <https://undocs.org/fr/A/C.3/SC.4/20>

⁹ 3^{ème} session du 7 décembre 1948 : <https://undocs.org/fr/A/777>

¹⁰ Voir les débats de l'assemblée générale les 17 et 18 novembre 1948, deux séances ayant été consacrées à l'article 22 : <https://undocs.org/fr/A/C.3/SR.143> et <https://undocs.org/fr/A/C.3/SR.144>

¹¹ <https://undocs.org/fr/A/C.3/SR.178>

Mais cette dimension internationale reste essentielle car assez peu de pays ont intégré le droit à l'alimentation dans leur constitution ou leur législation.

Dès lors, comment coexistent les deux racines internationales du droit à l'alimentation dans la mise en œuvre de celui-ci et où se situe leur centre commun de gravité au sein du contrat social ?

Il est important de bien considérer que l'une des racines est plutôt orientée vers la santé corporelle et le bon équilibre nutritionnel, dans un contexte de libre-échange dont les effets négatifs sont compensés par l'aide alimentaire. L'autre est plutôt tirée par et vers le travail, vers l'allocation de moyens pour que chaque personne subvienne à ses besoins, avec un filet de sécurité sociale, dans un contexte de liberté individuelle et de solidarité.

La première racine est indissociablement liée à la sécurité alimentaire qui, selon la FAO, 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)¹². Or pour la FAO, la sécurité alimentaire est avant tout le fruit de la circulation des marchandises agricoles et alimentaires, et donc du commerce international et du marché. C'est pourquoi la FAO indique notamment que « *Le commerce international peut fortement contribuer à promouvoir le développement économique, à lutter contre la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire à l'échelle nationale (...). Il convient que les États favorisent le commerce international en tant qu'instrument efficace de développement, parmi d'autres, dans la mesure où un élargissement des échanges internationaux peut ouvrir des perspectives en matière de lutte contre la faim et la pauvreté dans bien des pays en développement* »¹³. D'où les débats économiques internationaux sur le commerce international de l'agriculture, sur l'aide alimentaire, sur la spécificité de l'agriculture dans le Cycle de Doha, etc. Mais finalement, on y retrouve bien les premiers pas au temps de la Société des Nations, lorsque Franck MacDougall tentait de concilier la santé et le marché.

La seconde racine est bien davantage liée à la « sécurité humaine », concept globalisant les différents enjeux de sécurité de la vie humaine, que l'ONU murit depuis longtemps et qui y trouve aujourd'hui sa place sous la forme d'un « fonds d'affectation spéciale ». La sécurité humaine est ainsi peu à peu devenue un concept clé de l'ONU. Elle comprend notamment (Résolution de l'Assemblée générale du 10 septembre 2012)¹⁴ :

a) Le droit des êtres humains de vivre libres et dans la dignité, à l'abri de la pauvreté et du désespoir. Toutes les personnes, en particulier les plus vulnérables, ont le droit de vivre à l'abri de la peur et du besoin et doivent avoir la possibilité de jouir de tous leurs droits et de développer pleinement leurs potentialités dans des conditions d'égalité;

b) La sécurité humaine appelle des réponses axées sur l'être humain, globales, adaptées au contexte et centrées sur la prévention, qui renforcent la protection et la capacité d'action individuelle et collective;

c) La sécurité humaine tient compte des liens entre paix, développement et droits de l'homme et accorde la même importance aux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ». D'où les débats politiques nationaux sur l'opportunité d'un revenu universel, sur la lutte contre le chômage, sur l'aide sociale pour les besoins fondamentaux comme le logement, la santé, etc. Dans cette approche, on retrouve bien les origines du droit à l'alimentation dans la négociation de la Déclaration universelle, autour des moyens de vie, du travail, de la sécurité sociale, des services publics et de l'attention portée aux personnes vulnérables.

¹² <http://www.fao.org/3/a-al936f.pdf>

¹³ <http://www.fao.org/3/a-y7937f.pdf>

¹⁴ <https://undocs.org/fr/A/RES/66/290>

Alors où en sommes-nous aujourd'hui et où en est le droit à l'alimentation ? S'est-il émancipé de ses deux racines tout au long de ces décennies ? S'est-il fortifié par les bienfaits de ce double apport ou bien ces racines duales ont-elles freiné son déploiement et sa mise en œuvre ?

En réalité, tout dépend si on additionne ce que ces deux racines ont produit, chacune dans son horizon historique ou si, au contraire, on les soustrait pour ne conserver que ce qu'elles ont produit en commun.

Dans le premier cas, le droit à l'alimentation suppose des politiques publiques de sécurité alimentaire, des politiques nutritionnelles adaptées à chaque personne, un droit aux soins de santé et à la sécurité sociale pour l'ensemble des besoins fondamentaux, la garantie d'un revenu suffisant. Dans cette configuration, le droit à l'alimentation se construit nécessairement par des politiques publiques très volontaires et en dehors de la loi du marché. Il suppose une exception agricole et alimentaire au libre-échange, à toutes les échelles des décisions publiques, et la garantie de moyens de subsistance pour chaque individu.

Dans le second cas, le droit à l'alimentation se conçoit comme un moyen de compenser les effets négatifs de la loi du marché, et se construit comme un filet de sécurité sociale destiné à protéger la santé des personnes.

Or il est clair que l'échec de la négociation du Cycle de Doha à l'OMC est en même temps l'échec de la construction d'un régime d'exception pour le commerce des produits agricoles et alimentaires à l'instar de ce que prévoyait le chapitre 6 de la Charte de La Havane en 1948. S'y ajoute la prolifération de traités de libre commerce qui sont pour une part la conséquence de cet échec. Par ailleurs, l'histoire montre que le droit de l'homme à l'alimentation a été formellement explicité en direction des personnes les plus fragiles (personnes vulnérables, rapatriés, apatrides, enfants...). Tout cela fait finalement pencher la balance du côté d'une sorte de « petit droit commun à l'alimentation » qui s'est peu à peu cantonné, tant dans la politique des Etats que dans nos esprits, à une aide alimentaire pour les plus démunis.

Même si l'aide alimentaire est évidemment essentielle et déterminante, on entrevoit aussi tout ce qui, dans la richesse initiale d'un droit à l'alimentation aux dimensions à la fois individuelles et collectives, a été perdu en chemin. Lorsque les victimes du système se comptent pour le monde entier en centaines de millions sinon en milliards de personnes¹⁵, il faut bien se demander si on doit se satisfaire de "corriger" ce système avec un verre de dignité à moitié plein.

¹⁵ FAO, The state of food security and nutrition in the world (2019, p. XIV) : <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>