

L'alimentation pour tous, un droit humain qui reste à conquérir

Magali Ramel

Juriste, docteur en droit public, post-doctorante CNRS-Nantes Université

Patrice Ndiaye

Juriste, maître de conférences en droit public à l'Université de Montpellier



Une démocratie, c'est un régime politique qui respecte les droits des personnes. Le droit à l'alimentation est affirmé comme un droit humain fondamental dans de nombreux traités internationaux mais n'a pas (encore) de traduction juridique explicite dans la plupart des pays européens. S'il en avait, serait-ce un progrès ?

Sur le plan international, le droit à l'alimentation est-il reconnu ?

Magali Ramel - Oui et depuis longtemps. La plupart des traités ou conventions sur les droits humains reconnaissent l'alimentation comme un besoin fondamental qui doit être protégé par les États. On retrouve cette ambition dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Organisation des Nations Unies en 1948, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, promulgué par la même organisation en 1966 ainsi que dans des textes les plus divers, jusqu'au droit de la guerre. Mais à cette époque, on pense que « la faim dans le monde », comme on disait alors, est le problème des seuls pays en développement. De plus, on se place dans une logique malthusianiste et on estime que la solution réside dans une augmentation de la production agricole mondiale. Cela se traduit, à partir des années 1950, par des transformations technologiques qui conduisent aux modèles productivistes que nous connaissons aujourd'hui. Pendant toute cette période, ce sont surtout les agronomes, les nutritionnistes et les économistes qui orientent les débats en mettant l'accent sur la disponibilité de la nourriture et les composantes nutritionnelles de la question alimentaire.

Cependant, au cours des années 1980, des études attestent que l'augmentation de la production agricole ne résout pas le problème ou en tous cas qu'elle n'y suffit pas, l'accessibilité des aliments constituant un nœud. Amartya Sen démontre en particulier que la faim et la malnutrition ne sont pas nécessairement imputables à un manque de nourriture mais à des inégalités au niveau des individus (leurs dotations, dont leur force de travail) ainsi que des possibilités légales d'échange et de production qui leur sont offertes. Autrement dit, certains groupes sociaux peuvent très bien ne pas avoir accès à la nourriture alors même que des aliments sont disponibles dans la région concernée.

L'analyse de Sen a placé la pauvreté et le développement au cœur de la théorie économique et a renouvelé l'approche de la faim : elle peut résulter de la perte d'autonomie, de la marginalisation et de la pauvreté et non pas du manque d'aliments. Pour lui, l'alimentation doit être rendue accessible à tous, ce qui dépend moins de la quantité d'aliments disponibles que du pouvoir d'achat des personnes, du prix et de la disponibilité des aliments, des politiques sociales et, plus largement, de la réduction des inégalités. C'est une révolution dans la façon de concevoir le problème, qui met l'accent sur les capacités d'accès des personnes. Amartya Sen parle plus exactement de leurs « capabilités » c'est-à-dire de leurs possibilités réelles à accéder à l'alimentation, qui sont le fruit de tout un système social et économique.

Ce n'est donc qu'après l'éclairage des travaux de Sen que les juristes se sont penchés sur le problème de la faim et qu'a pu se développer le droit à l'alimentation, non plus uniquement comme la reconnaissance d'un besoin fondamental à protéger (en tant qu'objectif ou idéal) mais bien comme un moyen d'atteindre les finalités recherchées, avec le cadre normatif des droits humains.

Patrice Ndiaye - La pensée dominante des années 1950 et 1960 est aussi marquée par la confiance dans l'économie de marché. On estime que le développement économique, couplé à des échanges internationaux fluides, résoudra progressivement les difficultés d'accès à l'alimentation, à partir du moment où les produits sont disponibles. Mais dans les années 1990, la foi dans le libre commerce est critiquée par des mouvements militants

qui demandent une « exception alimentaire » dans les règles de la libre-concurrence internationale édictées par le Gatt, puis l'Organisation mondiale du commerce. Ils estiment en effet que les mécanismes de marché à eux seuls ne garantissent en rien que les plus défavorisés auront un accès effectif à une alimentation suffisante et de qualité. Ils mettent également en avant l'objectif de souveraineté alimentaire. Ces militants n'auront pas toujours gain de cause mais ils ouvrent une réflexion nouvelle.

Comment les juristes se sont-ils saisis de cette question ?

Magali Ramel - La réflexion sur les inégalités a ouvert la porte à la recherche des outils juridiques pertinents. En 1996, lors d'un sommet de la FAO, les Nations Unies reconnaissent que le droit à l'alimentation est un « droit autonome », ayant un régime juridique propre (il ne dépend pas d'un autre droit). Les États sont incités à s'interroger sur les mesures concrètes à mettre en œuvre. Au cours des années 2000, l'approche par les droits humains (dignité, non-discrimination, participation...) succède à l'approche par les besoins qui prévalait dans les années d'après-guerre. On affirme que les gens ont des droits, pas seulement des besoins. Et ces droits doivent être respectés par les pouvoirs publics. On sort ainsi d'une vision caritative. Mais tous ces débats se déroulent alors principalement dans la sphère de la coopération internationale et touchent peu les politiques nationales des États du Nord.

Patrice Ndiaye - La France par exemple, estime que les mécanismes de solidarité nationale (l'aide alimentaire en particulier) suffisent pour éviter aux plus démunis de souffrir de malnutrition : c'est une approche très caritative, qui révèle aussi la prévalence d'une vision quantitative de l'alimentation. Puis survient la crise de la vache folle qui met en évidence les carences du libre marché dans la prévention des risques sanitaires. L'alimentation, qui était d'abord une préoccupation des pays du Sud, gagne ainsi l'hémisphère Nord, avec un accent mis sur la qualité et la sécurité des aliments. On commence à parler d'alimentation durable, un concept diversement interprété et sans force contraignante au niveau juridique mais qui permet de traiter des différentes dimensions de l'alimentation : écologiques, économiques, sociales. Dans les années 1990, les réflexions s'élargissent à la notion de démocratie alimentaire c'est-à-dire à la réappropriation de l'alimentation par les citoyens. Il faut en effet attendre 1995 pour que le ministère de l'Agriculture se renomme « et de l'Alimentation » et les années 2010 pour qu'il s'engage dans une approche plus qualitative et plus transversale.

Quand l'alimentation en tant que droit humain est-elle devenue un sujet pour les pays européens ?

Patrice Ndiaye - Les débats sur le droit à l'alimentation en Europe sont très récents. En 2020, la crise sanitaire provoquée par le Covid en a été un déclencheur en montrant les limites du système agro-alimentaire et les fragilités des chaînes d'approvisionnement. C'est par exemple à ce moment que, en France notamment, la précarité alimentaire des étudiants a été clairement dénoncée par divers organismes, dont la Cour des Comptes.

Magali Ramel - Effectivement, le confinement a été un moment-clé. Suite à cela, en 2023, le Canton de Genève reconnaît le droit à l'alimentation. En 2024, le Comité européen des droits sociaux, un organe du Conseil de

l'Europe, demande la reconnaissance de ce même droit. En 2026, la Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme publie son premier avis sur le sujet. Les débats avancent mais pour le moment, en Europe et en France, ce droit n'est pas reconnu explicitement d'un point de vue juridique.

Qu'est-ce que changerait la reconnaissance officielle de ce droit à l'alimentation ?

Magali Ramel - Théoriquement, cela pourrait permettre de mettre en cohérence les législations qui régissent le secteur alimentaire (droit du commerce, de la consommation, de la santé...), qui ne sont pas unifiées. Cela pourrait aussi permettre de les réexaminer au regard des enjeux des droits humains. L'approche par les droits humains pourrait contribuer à démocratiser les décisions, limiter l'influence des entreprises, faire entendre la voix des personnes vulnérables, en bref réinventer la gouvernance alimentaire. Enfin, cela offrirait des voies de recours quand certaines décisions publiques vont à l'encontre du droit à l'alimentation. À l'instar du droit contentieux climatique, fondé sur le droit à un environnement sain, qui décline ce cadre des droits humains pour engager la responsabilité de l'État. On l'a vu par exemple avec l'Affaire du Siècle, une mobilisation citoyenne qui a débouché sur une condamnation de l'État français pour inaction climatique. Mais tout dépendrait du contenu et de la portée qui seraient alors reconnus à ce droit, ainsi que de l'interprétation qu'en feraient les juges.

Patrice Ndiaye - Depuis 2024, des avis ont été rendus par la Cour internationale de Justice, le Tribunal de la mer et d'autres instances internationales pour rappeler leurs obligations aux États en matière de lutte contre le changement climatique. Si le droit à l'alimentation était plus clairement affirmé, on pourrait imaginer des incitations similaires dans ce domaine.

Mettez-vous des espoirs dans les initiatives locales ?

Patrice Ndiaye - Oui, car les collectivités locales sont en prise directe avec la population. Elles sont en première ligne pour répondre aux demandes sociales, comme celles de familles qui veulent que les enfants mangent mieux à la cantine scolaire. Elles peuvent capter les bonnes idées et aider à leur concrétisation, en lien avec les intercommunalités qui détiennent les moyens d'action. Certains élus ont désormais cette responsabilité dans leurs délégations. La question est de savoir jusqu'où ce mouvement pourra aller. Un des enjeux juridiques réside dans la possibilité pour les intercommunalités de fédérer les acteurs locaux dans le domaine de l'alimentation et de se poser en cheffes de file de projets locaux. Il y a également une réflexion à mener sur l'élargissement de leurs compétences actuelles en matière de restauration collective, pour leur permettre de proposer, dans le domaine de l'alimentation et sur une base volontaire, un service public local plus étendu.

Magali Ramel - Les initiatives locales ne sont pas toutes guidées par les mêmes objectifs. Et les finalités assignées aux Projets alimentaires territoriaux - justice sociale, transition agroécologique, approche systémique, démocratie alimentaire, etc. - ne coïncident pas nécessairement avec celles qui orientent le cadre juridique national et européen relatif aux systèmes alimentaires. Si l'accent est souvent mis sur la mise en œuvre des initiatives locales, leur viabilité économique et leur essaimage, les enjeux juridiques et normatifs qu'elles révèlent

restent peu considérés. Il faut espérer que cette préoccupation se développe et que les acteurs locaux trouvent un écho au niveau national et européen pour faire bouger les lignes en faveur de la concrétisation du droit à l'alimentation. Ce n'est pas impossible : certaines avancées promues par des associations et des collectivités territoriales, comme la notion de précarité alimentaire et la reconnaissance des principes de dignité et de participation des personnes, ont obtenu une reconnaissance dans le droit français. L'articulation entre les niveaux local, national et européen, voire international, est fondamentale car la transformation durable des systèmes agricoles et alimentaires vers une transition juste suppose une approche globale, que le seul échelon local ne pourra pas garantir.

Recueilli par **Pierre-Yves Guihéneuf**

[1] L'économiste britannique Thomas Malthus (1766–1834) estimait que la population tendait à croître plus rapidement que ses ressources et que ce déséquilibre ne pouvait mener qu'à des crises, notamment une crise alimentaire.

[2] L'économiste indien Amartya Sen publie « Pauvreté et famines » en 1982. À partir d'une analyse de l'Inde, du Bangladesh et de pays d'Afrique subsaharienne, il montre que la faim ne s'explique pas par une pénurie d'aliments, mais par les inégalités causées par les mécanismes de distribution et l'accès à la nourriture. Il a inspiré la création de l'indice de développement humain (IDH) et développé la théorie des capacités, pour laquelle il a reçu en 1998 le Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en l'honneur d'Alfred Nobel, dit Prix Nobel d'économie.

[3] Les règles du Gatt (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) ont été élaborées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour faciliter le commerce international.

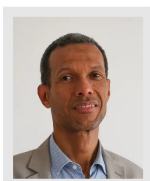
[4] La crise de la vache folle débute au Royaume-Uni où des cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), une maladie neurodégénérative causée par un prion présent dans l'alimentation animale, sont détectés chez des bovins. Des scientifiques découvrent en 1996 que cette maladie est transmissible aux humains, ce qui provoque une chute de la consommation de viande bovine et une crise économique pour le secteur.

[5] Le Comité européen des droits sociaux est l'organe de suivi de la Charte sociale européenne, un traité du Conseil de l'Europe qui garantit les droits sociaux et économiques fondamentaux [coe.int](https://www.coe.int).



Magali Ramel

Magali Ramel est docteure en droit public, chercheuse post-doctorante au sein du projet NormaPAT (CNRS-Nantes Université) et chercheuse associée de l'Institut de Recherche Juridique Interdisciplinaire François-Rabelais. Sa thèse sur le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France a reçu plusieurs prix, dont le prix de recherche Caritas 2022 de la Fondation Caritas-Institut de France.



Patrice Ndiaye

Patrice Ndiaye est maître de conférences en droit public à Montpellier Management, Université de Montpellier et chercheur au Centre de Recherches et d'Études Administratives de Montpellier (CREAM). Il a dirigé, avec Dominique Paturel, l'ouvrage « Le droit à l'alimentation

durable en démocratie » (Champ social, 2020). Il est membre du collectif DémocrAlim qui promeut la démocratie alimentaire et participe à l'élaboration de la Sécurité Sociale de l'Alimentation (SSA).