

Session 2 : Questionner les fondements de la précarité alimentaire

« Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France »

Résumé des principaux résultats d'une recherche de doctorat en droit public¹ –

Magali Ramel

1. *Éléments de contexte*

Jusqu'à présent, tant dans la recherche, y compris juridique, que dans les discours des acteurs et praticiens de terrain, le droit de l'Homme à l'alimentation est très peu mobilisé en tant que fondement et instrument pour lutter contre la précarité alimentaire. Ce sujet est quasiment absent de la doctrine française relative aux droits de l'Homme, et plus largement, « la sécurité alimentaire intéresse très peu les juristes européens, l'alimentation étant surtout présente dans l'enseignement supérieur pour les aspects scientifiques, les technologies alimentaires, la santé et la nutrition »². Au sein de la société civile française, le terme « droit à l'alimentation » se trouve revendiqué dans certains positionnements associatifs³. Toutefois, il est alors rarement mobilisé dans une perspective juridique de reconnaissance et de mise en œuvre d'un droit contraignant, tel que défini en droit international.

Plus encore, la pertinence du recours à ce droit, comme outil efficace pour atteindre l'objectif recherché, est questionnée. Ainsi par exemple, en 2008, alors que la Croix rouge française plaidait pour la reconnaissance d'un droit opposable à l'alimentation (dans un contexte de hausse de prix des denrées alimentaires et de craintes de ne pouvoir, par conséquent, offrir suffisamment de repas aux personnes démunies)⁴, le Président d'Emmaüs France émettait de sérieuses réserves : « J'ai du mal à imaginer que les personnes qui sont dans la rue et ont de grandes difficultés à vivre, fassent des procès. J'ai un peu peur qu'en inventant ce type de

¹ Thèse dirigée par Mme Diane Roman et soutenue le 2 mars 2022 à l'Université de Tours. Disponible en ligne : <https://hal.archives-ouvertes.fr/tel-03639344v1>

² François COLLART DUTILLEUL, « Lascaux et le droit de la sécurité alimentaire dans le monde », *Revue internationale de droit économique*, 2015/2 (t. XXIX), 13 Octobre 2015, p. 240.

³ Voir par exemple : « Européennes : "Le droit à l'alimentation doit être reconnu dans le socle européen des droits sociaux" estiment les Restos du Cœur », *FranceInfo*, 9 mai 2019, disponible sur : <https://www.francetvinfo.fr/societe/plan-pauvrete/europeennes-le-droit-a-l-alimentation-doit-etre-reconnu-dans-le-socle-europeen-des-droits-sociaux-estiment-les-restos-du-coeur_3435431.html>, consulté le 10 mai 2019 ; Tanguy MARTIN, « Instituer le droit à l'alimentation en France au XXIe siècle », *Terrestres - Revue des livres, des idées et des écologies [en ligne]*, 29 Juillet 2021 ; « Pourquoi Greenpeace milite pour garantir le droit à l'alimentation ? », disponible sur : <<https://www.greenpeace.fr/pourquoi-greenpeace-milite-pour-garantir-le-droit-a-l'alimentation/>>.

⁴ « La Croix-Rouge française réclame "un droit opposable à l'alimentation" », *Maire-Info, quotidien d'information destiné aux élus locaux*, édition du 23 avril 2008, disponible sur : <<https://www.maire-info.com/social/la-croix-rouge-fran%C3%A7aise-reclame-un-droit-opposable-%C3%A0-l'alimentation-article2-9676>>, consulté le 31 août 2021.

dispositif, on se donne bonne conscience »⁵. On retrouve cette même réticence, dans l'un des rares, voire le seul article juridique consacré à l'étude de la portée et de l'effectivité du droit à l'alimentation au regard du droit positif français⁶. L'auteur, Bernard Mandeville, reconnaît que le droit français semble exclure tout recours individuel au nom d'un droit à une alimentation adéquate, tel que défini par la doctrine internationale. Néanmoins, il soutient que les politiques publiques et le droit positif sont suffisants pour répondre aux enjeux protégés par ce droit de l'Homme avec, d'une part, le système de sécurité sociale qui instaure un droit conditionnel à l'assistance et, d'autre part, le droit de la sécurité sanitaire français et communautaire qui garantit l'accès à une nourriture de qualité. Par ailleurs, il souligne que le devoir moral d'aide alimentaire, issu de la tradition chrétienne de la charité, permet de « parvenir à des résultats comparables à la mise en œuvre d'un droit justiciable à l'alimentation adéquate »⁷. En définitive, l'auteur considère que les garanties juridiques du droit français sont suffisantes pour couvrir en majeure partie le contenu du droit à l'alimentation, sans nécessaire recours à la reconnaissance et mise en œuvre de ce droit de l'Homme.

Ces questionnements sur la valeur ajoutée du droit à l'alimentation pour lutter contre la précarité alimentaire trouvent un écho dans la doctrine à l'international. Pour l'ancien rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, « [i]l reste, pour les juristes, tout un travail important à faire pour démontrer la valeur ajoutée du droit à l'alimentation dans le succès des politiques de sécurité alimentaire »⁸. Les travaux de cette thèse de doctorat en droit public s'inscrivent dans cette démarche pour prolonger ces réflexions, en restreignant le champ et la portée de ce droit à ceux liés à la lutte contre la précarité alimentaire et en tournant l'étude de ce sujet vers la France.

En ce sens, cette étude de la lutte contre la précarité alimentaire au regard du droit à l'alimentation ne consiste pas à traiter ce sujet comme s'il était réductible à une question de droits mais bien plutôt à approfondir la pertinence d'une approche fondée sur ce droit de l'Homme, au côté des autres leviers sociaux et politiques envisageables et les autres outils conceptuels proposés, pour garantir l'accès de tous à l'alimentation.

⁵ Christophe Deltombe, alors Président d'Emmaüs France, propos tenus sur RTL le 25 avril 2008 et retranscrits dans l'article suivant : « Pour ou contre le droit opposable à l'alimentation », *Huffington Post*, 25 avril 2008, disponible sur : <http://archives-lepost.huffingtonpost.fr/article/2008/04/25/1185555_pour-ou-contre-le-droit-opposable-a-l-alimentation.html>, consulté le 5 février 2020.

⁶ Bernard MANDEVILLE, « Le droit à une alimentation adéquate : quelle positivité en droit français ? », *Gazette du Palais*, n°223, 11 Août 2005, pp. 15-22.

⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁸ Olivier DE SCHUTTER, « Les droits de l'Homme au service de la sécurité alimentaire », in *Penser une démocratie alimentaire Volume II – Propositions Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux*, INIDA, 2014, p. 65.

2. *Question de recherche*

Cette recherche s'articule autour de la question de l'intérêt et de la spécificité d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation pour lutter contre la précarité alimentaire, par rapport au droit et aux politiques actuelles en France. Le cadre de l'analyse s'inscrit dans le contexte français pour répondre à ce questionnement mais il reprend celui posé par la doctrine en droit international et il pourrait s'appliquer à l'ensemble des pays développés puisqu'aucun d'entre eux n'a encore consacré ce droit de l'Homme en droit interne. Il s'agit donc de s'interroger sur le besoin de la formulation du droit à l'alimentation en tant que droit autonome pour assurer sa concrétisation, au regard des besoins des personnes victimes de faim et de malnutrition. Plus particulièrement ces questionnements conduisent à rechercher à la fois la plus-value d'une approche fondée sur le terrain juridique plutôt que des objectifs politiques de lutte contre la précarité alimentaire, l'intérêt de la reconnaissance et de la mise en œuvre du droit à l'alimentation en tant que droit autonome par rapport à des droits qui lui sont connexes, et les particularités d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation par rapport à une réponse caritative, pour lutter contre la précarité alimentaire.

Pour y répondre, le raisonnement repose sur l'hypothèse selon laquelle il importe de revenir sur la définition de l'objet de ce droit, pour pouvoir démontrer l'importance d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation dans la lutte contre la précarité alimentaire en France. En ce sens, l'approche s'éloigne des analyses de plusieurs spécialistes du droit à l'alimentation en droit international, et notamment de Olivier de Schutter et de Christophe Golay, qui soutiennent que les travaux théoriques portant sur la clarification de la signification de ce droit de l'Homme sont terminés et que l'accent devrait désormais être porté sur sa mise en œuvre concrète⁹. La présente étude invite au contraire à convenir qu'un pan important du contenu du droit à l'alimentation reste encore mal considéré, tant au niveau international que dans le droit positif français, et que la démonstration de l'intérêt de la mise en œuvre d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, tel que défini en droit international, repose justement sur la prise en considération de ce contenu – à savoir les règles sociales entourant l'acte alimentaire et relevant du domaine de la gastronomie telle que définie par la sociologie de l'alimentation.

⁹ Olivier DE SCHUTTER, « Les droits de l'Homme au service de la sécurité alimentaire », *op. cit.*, p. 63 ; Christophe GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, *op. cit.*, p. 47.

3. Méthodologie employée

La méthode poursuivie dans cette étude développe une approche critique de la traduction du droit à l'alimentation dans le droit positif, au regard des enjeux protégés par ce droit de l'Homme. Elle conduit à allier deux conceptions portées sur le régime des droits de l'Homme : la conception formelle et la conception substantielle ou essentialiste¹⁰. La première renvoie aux régimes juridiques des droits de l'Homme (les sources de ce droit et les expressions de sa juridicité) et la seconde à leur raison d'être (spécificités qui distinguent les droits de l'Homme des autres droits et besoins – spécificités qui seraient rattachées à la protection du principe de la dignité dans les relations sociales liant sujets et débiteurs autour de l'objet du droit¹¹).

A cette fin, l'analyse suit une posture descriptive, dans les deux premières parties de l'étude, afin d'explorer les liens qui unissent le droit et la lutte contre la précarité alimentaire. Tout d'abord l'approche est centrée sur le droit dans la lutte contre la précarité alimentaire : la perspective part de l'objet de cette étude, la protection de l'accès à l'alimentation des personnes en situation de précarité, et vise à le définir, à l'aide d'une approche pluridisciplinaire, afin de mettre en évidence les enjeux juridiques qui l'entourent (Partie 1). Par la suite, l'optique est inversée et étudie la lutte contre la précarité alimentaire dans le droit. L'objectif est alors d'approfondir les sources juridiques de cet objet d'étude, tant dans l'approche fondée sur le droit de l'Homme à l'alimentation en droit international, que dans le droit positif français qui soutient une approche non juridique de la lutte contre la précarité alimentaire (Partie 2). Ces constats permettent alors d'ouvrir une dernière partie plus prospective visant à analyser les décalages constatés entre la définition de l'objet et sa réception juridique et à rechercher les conditions d'une protection juridique adéquate contre la précarité alimentaire en France, au regard des besoins des personnes victimes de précarité alimentaire et de la protection de leurs droits et libertés. Ainsi, l'étude permet de se positionner sur l'intérêt d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, tel que défini en droit international, pour lutter contre la précarité alimentaire, au regard du droit français et des politiques publiques actuellement mises en œuvre en France (Partie 3).

¹⁰ Etienne PICARD, « Préface », in *Des droits fondamentaux au fondement du droit. Réflexions sur les discours théoriques relatifs au fondement du droit*, Publications de la Sorbonne, 2010, p. 12.

¹¹ Patrice MEYER-BISCH, « Méthodologie pour une présentation systémique », in *Classer les droits de l'Homme*, Bruylant, 2004, pp. 47-85, p. 55 : « Le statut épistémologique d'un droit de l'Homme ».

4. Résultats et perspectives

L'hypothèse guidant cette recherche repose sur une nécessaire clarification du sens de la lutte contre la précarité alimentaire et de ses dimensions, afin de pouvoir mieux cerner les enjeux juridiques qui l'entourent. De fait, élargir la façon dont on conçoit la précarité alimentaire, en intégrant les facteurs sociaux et politiques en présence, permet de concevoir les enjeux juridiques sous un autre angle. L'histoire du droit à l'alimentation en témoigne. La reconnaissance de l'autonomie de ce droit de l'Homme en 1996, en droit international, repose sur un changement de paradigme relatif à la compréhension des causes de la faim et de la malnutrition, passant d'une approche focalisée sur les disponibilités de la nourriture à une analyse portée sur les capacités d'accès à l'alimentation des personnes. Une nouvelle évolution dans la conceptualisation de la lutte contre la précarité alimentaire peut être proposée : intégrer les déterminants gastronomiques de la nourriture, au sens étymologique du terme (*gastros nomos* : les lois du ventre ou les règles sociales alimentaires, à l'œuvre lors de toute prise alimentaire y compris dans les situations de manque et d'urgence alimentaire), au-delà des déterminants physiologiques liés à la quantité et la qualité de la nourriture qui sont ceux principalement considérés aujourd'hui. Par-là, on dépasse une conception centrée sur les impératifs vitaux, sanitaires et écologiques de la nourriture pour, d'une part, prendre en compte les logiques de pouvoir, d'inégalités, d'exclusion ou d'atteinte à la dignité autour de la précarité alimentaire et d'autre part pour reconnaître l'influence décisive des règles sociales alimentaires sur les conditions d'accès à l'alimentation des personnes. Lorsqu'on adopte cette conceptualisation liée à la « gastronomie de la faim », les enjeux juridiques apparaissent alors majeurs. Ils portent tant sur l'importance de la protection de ce contenu, au nom d'une approche fondée sur les droits, que sur la nécessaire prise en compte du rôle central et structurant de l'enjeu nourricier, au sein du droit et des politiques publiques. Ce nouvel angle d'approche permet alors de dépasser toute perspective qui ne verrait dans le droit à l'alimentation qu'un droit programmatique. Il peut même justifier la pertinence du recours à l'outil conceptuel des institutions juridiques pour qualifier l'objet protégé par ce droit de l'Homme.

La réception juridique de la lutte contre la précarité alimentaire apparaît toutefois en décalage avec ces considérations et présente de profondes divergences entre les sources du droit international et celles du droit français. En droit international, la consécration du droit à l'alimentation donne les fondements et les instruments juridiques pour lutter contre la précarité alimentaire à partir d'une approche fondée sur les droits de l'Homme. On retrouve par ailleurs, dans la définition du droit à l'alimentation en droit international, une reconnaissance et une protection des dimensions tant physiologiques que gastronomiques de l'accès à l'alimentation.

Toutefois, les multiples enjeux entourant l'alimentation tendent aujourd'hui à générer un discours confus sur les contours de ce droit de l'Homme. Ils font l'objet d'une interprétation polysémique et incertaine dont le sens et la portée se trouvent finalement souvent limités à une acception restrictive. Le droit à l'alimentation, tel que défini en droit international, offre donc la possibilité d'une approche gastronomique dans la lutte contre la précarité alimentaire, mais elle reste encore à promouvoir et à modéliser. L'étude de ce sujet au sein des sources juridiques françaises décline une tout autre perspective et on peut étendre ce constat aux droits européens. En effet, loin de la pluralité des discours en droit international, on observe un quasi-silence du droit en France au sujet de la lutte contre la précarité alimentaire. Plus précisément, la lutte contre la précarité alimentaire ne semble guère être fondée sur un droit de l'Homme. Pour autant le sujet n'est pas absent du droit français mais il répond à une approche caritative : le droit institutionnalise le dispositif de l'aide alimentaire associative comme principale réponse aux difficultés rencontrées par les personnes dans leur accès à l'alimentation. Il organise un secours pour fournir des denrées alimentaires aux personnes et les accompagner, dans le cadre d'une aide matérielle d'urgence.

Tant que les contours de la lutte contre la précarité alimentaire sont limités à l'objectif de garantir l'accès de tous à une alimentation en quantité suffisante et de qualité, les orientations actuelles du droit et des politiques françaises peuvent apparaître pertinentes pour répondre aux besoins des personnes. Cette position est d'ailleurs défendue par B. Mandeville, un des seuls juristes à avoir jusqu'à présent étudié la portée et l'effectivité du droit à l'alimentation au regard du droit positif français¹². Pourtant, définir les objectifs poursuivis par la lutte contre la précarité alimentaire en se fondant non plus uniquement sur les enjeux physiologiques mais en intégrant également les dimensions de la « gastronomie de la faim », conduit à renverser ces considérations. En effet, porter attention à la protection des dimensions sociales, culturelles et politiques de la nourriture, amène à identifier de nombreuses inadéquations dans l'approche actuelle de la lutte contre la précarité alimentaire, tant celle relative à la promotion d'une alimentation favorable à la santé que celle portant sur le dispositif de l'aide alimentaire. Non seulement le droit et les politiques actuelles ne protègent ni les enjeux identitaires entourant l'accès à l'alimentation des personnes, ni les dynamiques de pouvoir alimentaire, d'inégalités et d'exclusion sociale portées par les règles sociales alimentaires mais ils soutiennent parfois des logiques qui portent atteinte à ce contenu. De plus, l'accent principalement porté sur les comportements alimentaires individuels et les enjeux nutritionnels occulte l'ensemble des

¹² Bernard MANDEVILLE, « Le droit à une alimentation adéquate : quelle positivité en droit français ? », *op. cit.*

déterminants de l'organisation sociale et politique, parmi les causes des inégalités et des exclusions des personnes, autour de leur accès à l'alimentation. Par l'élargissement de la conceptualisation de l'objet de la lutte contre la précarité alimentaire, on met donc en évidence, d'une part, les enjeux forts de protection des droits de l'Homme qui entourent l'accès à l'alimentation des personnes en France et, d'autre part, l'inadéquation des approches actuelles pour les reconnaître et les protéger. Il paraît alors important et nécessaire d'intégrer, au sein des politiques françaises et du droit relatifs à la lutte contre la précarité alimentaire, plusieurs exigences liées au contenu normatif du droit à l'alimentation (parmi lesquelles le respect de la dignité, de la non-discrimination, de la place et de la voix des personnes concernées, de l'engagement de la responsabilité de l'Etat, etc.). La considération des dimensions associées à la « gastronomie de la faim » conduit donc à mettre en évidence la plus-value que présenterait l'intégration d'une approche fondée sur ce droit de l'Homme pour répondre aux besoins des personnes et protéger leurs droits et libertés. Néanmoins, il convient encore de préciser le sens et la portée du droit à l'alimentation pour que sa reconnaissance en tant que droit autonome permette de corroborer de telles conclusions. Toute interprétation restrictive ou caritative du contenu de ce droit de l'Homme vient remettre en cause l'intérêt que présenterait sa traduction juridique dans l'ordre interne. L'intégration de la complexité des dimensions entourant l'accès à l'alimentation des personnes, dans la définition du droit à l'alimentation, conditionne la démonstration de la valeur ajoutée et de l'effectivité du recours à ce droit de l'Homme en tant que fondement et instrument pour la lutte contre la précarité alimentaire. On retrouve alors l'importance d'un changement de paradigme dans la conceptualisation des enjeux qui entourent la lutte contre la précarité alimentaire pour pouvoir définir les contours d'une protection juridique adéquate contre les logiques d'inégalités et d'exclusions à l'œuvre, autour de l'accès à l'alimentation des personnes en vulnérabilité sociale et économique.

Cette réflexion s'applique au cadre français mais elle peut être étendue. Tout acte alimentaire étant toujours socialement construit, l'approche liée à la « gastronomie de la faim » ne doit pas se limiter à l'accès à l'alimentation en France mais elle enrichit l'interprétation du droit à l'alimentation en droit international, y compris au regard des situations d'urgences alimentaires. De plus, ces conclusions liées au droit français pourraient s'étendre à l'ensemble des pays dits développés, puisqu'aucun n'a encore consacré le droit de l'Homme à l'alimentation dans l'ordre interne. Toutefois, si cette étude permet de souligner la nécessité de prendre en compte les dimensions sociales, culturelles et politiques de la lutte contre la précarité

alimentaire, elle ne présente qu'une esquisse de son contenu. Il reste un important travail de modélisation à réaliser pour parvenir à mieux identifier les différentes ramifications qui font de l'accès à l'alimentation un fait social total et qui permettent de mettre en lumière l'ampleur des champs politiques et juridiques concernés. Pour cela il importe donc de remettre l'apport des sciences sociales au centre de la compréhension des enjeux alimentaires puisque c'est grâce à cette approche que l'on démontre l'importance des enjeux juridiques en présence. Or la grande majorité des auteurs soulignent le fait que le sujet de l'alimentation demeure peu exploré dans leur champ disciplinaire respectif, bien que présentant un caractère central¹³. Le défi pour la recherche en droit, et plus généralement dans les sciences sociales, est donc majeur.

Il l'est d'autant plus que l'actualité est marquée par une montée en puissance des questions agricoles et alimentaires, en raison des enjeux environnementaux et de santé publique liés aux modes de production et aux habitudes de consommation. Or cette étude permet de souligner les limites, les inadéquations et les risques d'inégalité générés par toute démarche qui resterait focalisée autour de ces seules considérations. Elle invite à placer l'accès à l'alimentation et ses enjeux sociaux, culturels et politiques, au centre de l'approche. A partir de cette perspective et du travail de modélisation de ce fait social total, on peut envisager de réintégrer l'ensemble des composantes des systèmes alimentaires. La perspective est alors renversée et d'une place résiduelle laissée aujourd'hui à l'approche fondée sur les droits, elle en devient centrale pour aborder les enjeux de production, de transformation et de distribution.

¹³ Jean-Pierre Poulain expose qu'il « est des sujets que la pensée savante considère comme mineurs. L'alimentation et la cuisine sont de ceux-là. [...] Tous les sociologues et anthropologues qui travaillent ou ont travaillé sur l'alimentation signalent le paradoxe de cet objet. Thématique carrefour à l'articulation du biologique et du social, du naturel et du culturel... mais aussi objet futile, secondaire » : Jean-Pierre POULAIN, *Sociologies de l'alimentation : les mangeurs et l'espace social alimentaire*, 3ème éd., Presses Universitaires de France, 2013, 287 p., pp. 206-207. De même, Paul Ariès constate qu'il n'existe pas d'histoire politique de l'alimentation et qu'il ouvre un champ disciplinaire avec son étude : Paul ARIÈS, *Une histoire politique de l'alimentation, : du paléolithique à nos jours*, Max Milo, 2016, 445 p., p. 11. Carolyn Steel souligne que l'objet de son ouvrage portant sur les relations villes/nourritures, est un sujet ignoré : Carolyn STEEL, *Ville affamée: comment l'alimentation façonne nos vies*, traduit par Marianne BOUVIER, Rue de l'Echiquier, 2016, 447 p. Ou enfin, plusieurs auteurs soulignent le caractère central mais inexploré dans la recherche des enjeux publics de l'alimentation : Simona DE IULIO, Sylvie BARDOU-BOISNIER et Isabelle PAILLIART, « Penser les enjeux publics de l'alimentation », *Questions de communication*, n°27, 1 Septembre 2015, pp. 7-19.