

N° 347  
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 février 2025

PROPOSITION DE RÉOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*visant à la reconnaissance du droit à l'alimentation et à l'adoption  
d'une loi-cadre pour le droit à l'alimentation,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Claude VARAILLAS, M. Pascal SAVOLDELLI, Mme Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémy BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Ian BROSSAT, Mmes Céline BRULIN, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, M. Gérard LAHELLEC, Mme Marianne MARGATÉ, M. Pierre OUZOULIAS, Mme Silvana SILVANI et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénatrices et Sénateurs



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« La destinée des nations dépend de la manière dont elles se nourrissent » affirmait Jean Anthelme Brillat-Savarin, avocat et député du tiers état aux états généraux de 1789. Une telle réflexion prend une résonance particulière lorsque l'on constate la persistance et l'aggravation de la faim et de la malnutrition en France, pays reconnu pour sa gastronomie et premier producteur agricole européen.

Ces inégalités dans l'accès à une alimentation suffisante et équilibrée, bien qu'elles soient encore mal documentées en raison d'un manque de données suivies, sont alarmantes. Selon le CREDOC, en 2022, 16 % des personnes interrogées déclaraient ne pas manger à leur faim, contre 9 % en 2016. Outre cette insuffisance quantitative, une insuffisance qualitative massive touche désormais 45 % des Français, notamment en raison d'une consommation trop faible de fruits, légumes, fibres, produits céréaliers complets et légumes secs. Seuls 28 % des adultes et 13 % des enfants consomment les cinq portions quotidiennes de fruits et légumes recommandées.

**L'alimentation est un enjeu majeur de santé publique. Si les infections alimentaires graves sont aujourd'hui mieux maîtrisées, d'autres risques sanitaires émergent.** Au stade de la production, l'usage massif de pesticides de synthèse représente un danger avéré pour les consommateurs, l'environnement et les producteurs eux-mêmes. Par ailleurs, les aliments ultra-transformés contenant de nombreux additifs dont les effets à long terme restent insuffisamment étudiés se généralisent. Si 330 additifs sont autorisés sur le marché européen, plusieurs études suggèrent des impacts potentiellement graves : perturbations endocriniennes, effets carcinogènes, altérations du microbiote, etc.

**Cette situation est étroitement liée à la concentration de pouvoir sans précédent au sein de la chaîne agroalimentaire industrielle, qui exacerbe les problématiques globales : accaparement des terres, déforestation, détérioration de la biodiversité, conditions de travail précaires et accès limité à une alimentation saine pour les populations les plus vulnérables.** Les petits producteurs, qui assurent plus de 70 % de la

production mondiale de nourriture, voient leurs conditions de vie se dégrader face à ces logiques industrielles dominantes.

**Des études récentes confirment les liens entre ces évolutions alimentaires et de graves impacts sanitaires et sociaux.** La consommation d'aliments ultra-transformés est associée à une augmentation significative des risques de cancer par rapport à la moyenne. Une étude de l'Inserm, de l'Inra et de l'Université Paris 13 publiée dans le *British Medical Journal* en 2018 a ainsi démontré qu'une augmentation de 10 % de la proportion d'aliments ultra-transformés dans le régime alimentaire est associée à une augmentation de plus de 10 % des risques de développer un cancer au global et un cancer du sein en particulier.

Par ailleurs, une consommation excessive de sucres ajoutés, de graisses saturées et de régimes pauvres en fibres, est un facteur clé du développement du diabète de type 2 dans de nombreuses régions du monde. L'alimentation malsaine serait ainsi à l'origine de 40 à 50 % des cas de diabète de type 2 selon une étude scientifique publiée dans *The Lancet* en 2018.

Enfin, la prévalence du surpoids et de l'obésité progresse depuis deux décennies et touche aujourd'hui près d'un adulte sur deux selon l'enquête Obésité en France : 20 ans de suivi, conduite par Santé publique France. En 2020, environ 17 % des adultes en France étaient obèses et près de 35 % étaient en surpoids. Si l'on inclut les personnes en surpoids et obèses, environ 50 % des adultes français sont concernés par cette problématique.

À ces désastreuses conséquences en matière de santé publique s'ajoute la dégradation des conditions de vie des agriculteurs. En France, malgré une charge de travail écrasante et leur rôle crucial dans la production alimentaire, 18 % des agriculteurs vivent sous le seuil de pauvreté d'après les données de l'Insee. La profession est également plus exposée que la moyenne aux risques psychosociaux. Le taux de suicide des agriculteurs est environ 2 à 3 fois plus élevé que celui de la population générale en France, comme le précise une étude menée en 2018 par l'Institut de veille sanitaire (InVS) et publiée par Santé publique France.

À ces préoccupations sanitaires et sociales s'ajoutent les effets des crises causées par le dérèglement climatique, qui imposent une transformation profonde des systèmes alimentaires. Ces mutations doivent permettre de garantir à chaque personne, y compris aux générations futures, un accès digne à une alimentation suffisante, saine et durable.

En droit international, le droit à l'alimentation est consacré par l'article 11 du Protocole international des droits économiques, sociaux et culturels de 1966. En vertu de la ratification française de 1980, notre pays

est tenu de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'alimentation. **Cette notion juridique dépasse la protection minimale contre la faim : elle implique une alimentation disponible, accessible, adéquate et durable pour toutes et tous. Ces dimensions exigent une approche globale des systèmes alimentaires, depuis la production jusqu'à la consommation.** À chaque étape de la chaîne alimentaire – transport, transformation, distribution – il est nécessaire d'éliminer les logiques d'inégalité, d'exclusion et de domination.

En France, ce droit n'est aujourd'hui ni pleinement reconnu par les textes juridiques ni garanti dans les faits. Depuis des siècles, la faim est traitée comme une urgence ponctuelle, sans qu'une solution structurelle ne permette de garantir durablement et dignement ce droit fondamental. Pourtant, il ne s'agit pas seulement de produire ou de se nourrir, mais bien de transformer l'ensemble du système alimentaire pour répondre aux enjeux sociaux, économiques, environnementaux et démocratiques qu'il soulève.

**En 2023 et 2024, deux instances internationales – le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – ont pointé les lacunes de la France dans la garantie du droit à l'alimentation.** Ces organismes ont recommandé l'adoption d'une loi-cadre pour restructurer les politiques publiques, promouvoir des modèles alimentaires plus équitables et durables et respecter les droits humains.

Sur le plan européen, le rapport du FoodFirst Information and Action Network (FIAN) International présenté en octobre 2023 au Parlement européen a ouvert la voie à une réflexion sur une loi-cadre pour des systèmes alimentaires durables. De même, Genève a récemment inscrit ce droit dans son cadre légal, marquant une avancée significative.

Partout en France, collectivités locales, associations et citoyens expérimentent des solutions innovantes pour garantir un accès digne à l'alimentation. Ces initiatives, souvent inspirées par le principe de Sécurité sociale de l'alimentation, testent des modèles alternatifs et enrichissent la réflexion collective.

Cependant, ces expérimentations sont limitées par des obstacles juridiques, budgétaires et réglementaires. Elles ne peuvent à elles seules répondre aux défis d'une transformation globale des systèmes alimentaires. Si la Sécurité sociale de l'alimentation est un levier essentiel, elle doit s'inscrire dans une approche plus large et structurée par une loi-cadre. Cette loi-cadre permettrait de reconnaître juridiquement le droit à l'alimentation, d'organiser les politiques publiques autour des différentes étapes de la chaîne

alimentaire, en articulant les dimensions sociales, environnementales et économiques. Elle permettrait également d'accompagner les initiatives locales et nationales en leur offrant un cadre légal pour se déployer efficacement.

C'est pourquoi cette proposition de résolution vise à poser les bases d'une transformation ambitieuse par une loi-cadre afin de garantir une approche structurelle et globale. Il est temps de construire une véritable démocratie alimentaire, au sein de laquelle les systèmes alimentaires sont repensés pour garantir justice sociale, durabilité écologique et respect des droits humains, et où chacun et chacune puisse avoir accès à une alimentation de qualité.

## **Proposition de résolution visant à la reconnaissance du droit à l'alimentation et à l'adoption d'une loi-cadre pour le droit à l'alimentation**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ④ Vu les 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946,
- ⑤ Vu l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948,
- ⑥ Vu l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et ratifié par la France le 4 novembre 1980, et l'Observation générale 12 du 12 mai 1999 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies (ONU) relative à cet article 11,
- ⑦ Vu les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation adoptées en novembre 2004 à la cent vingt-septième session du Conseil de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture,
- ⑧ Vu les différents rapports des rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit à l'alimentation,
- ⑨ Vu les Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France formulées par le Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'ONU, adoptées le 13 octobre 2023,
- ⑩ Vu la résolution n° 2577 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptée le 3 octobre 2024, « Garantir le droit humain à l'alimentation » ;
- ⑪ Vu la première recommandation de l'avis n° 91 du 19 octobre 2022 du Conseil national de l'alimentation,
- ⑫ Considérant que les situations de précarité alimentaire en France persistent et s'aggravent, comme le montre l'enquête du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) publiée en mai 2023 qui précise que 16 % des personnes interrogées ne mangent pas à leur faim et que 45 % des Français déclarent avoir assez à manger, mais pas toujours des aliments souhaités ;

- ⑬ Considérant l'étude de l'équipe de recherche en épidémiologie nutritionnelle (EREN) rassemblant des chercheurs de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, de l'Institut national de la recherche agronomique, du Conservatoire national des arts et métiers et de l'Université Paris, publiée dans The British Medical Journal en février 2018, démontrant qu'une augmentation de 10 % de la proportion d'aliments ultra-transformés dans le régime alimentaire est associée à une hausse de plus de 10 % des risques de développer un cancer au global et en particulier un cancer du sein ;
- ⑭ Considérant le rapport publié en 2018 dans la revue médicale Lancet intitulé « Compte à rebours sur la santé et le changement climatique du Lancet : une influence sur la santé des populations pour les siècles à venir » ;
- ⑮ Considérant que les taux d'obésité et de diabète sont en forte augmentation, révélant un déséquilibre alarmant dans l'accès à une alimentation saine ;
- ⑯ Considérant que de trop nombreux agriculteurs français vivent sous le seuil de pauvreté, soulignant la précarité de nombreux travailleurs de la production alimentaire dans le pays ;
- ⑰ Considérant la surexposition aux risques psychosociaux des agriculteurs ; que le taux de suicide de cette profession est deux à trois fois plus élevé que celui de la population générale en France selon une étude menée en 2018 par l'Institut de veille sanitaire (InVS) et publiée par Santé publique France ;
- ⑱ Rappelant les engagements de la France dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030, et notamment l'ODD 2 qui vise à éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable ;
- ⑲ Considérant que la France s'est engagée en ratifiant différents traités internationaux à respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'alimentation, droit humain fondamental inscrit notamment à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précité ;
- ⑳ Considérant que les Directives sur le droit à l'alimentation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture de 2004 incitent les États à intégrer dans leur droit national des dispositions permettant d'appliquer directement le droit à l'alimentation et d'assurer sa concrétisation progressive ;
- ㉑ Observant que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a recommandé en octobre 2023 à la France d'adopter une loi-cadre sur le droit à l'alimentation ;

- ②② Observant que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 3 octobre 2024 la résolution n° 2577 appelant les États membres à avancer sur l'intégration dans leur cadre juridique du droit à l'alimentation avec une approche fondée sur les droits humains, notamment via la reconnaissance explicite de ce droit au niveau constitutionnel et l'adoption de lois-cadres nationales fondées sur le droit à l'alimentation ;
- ②③ Observant que, pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, seule une approche par le droit permet d'appréhender de façon transversale et cohérente l'ensemble des facteurs sociaux, politiques, économiques et culturels qui influent sur l'accès à l'alimentation et de subordonner de manière fiable les politiques relatives aux systèmes alimentaires à toutes les échelles territoriales aux exigences du contenu du droit à l'alimentation, pour toutes et tous, et que cette approche par le droit repose sur un cadre solide en droit international ;
- ②④ Constatant que les mesures d'urgence, telles que l'aide alimentaire, bien qu'elles visent à répondre au droit d'être à l'abri de la faim, ne suffisent pas à assurer pleinement le droit à l'alimentation ;
- ②⑤ Constatant la faible participation citoyenne et en particulier celle des groupes les plus vulnérables à la gouvernance des enjeux alimentaires ;
- ②⑥ Constatant la nécessité pour l'État d'intensifier ses efforts pour garantir à chaque individu l'accès digne à une alimentation adéquate, respectueuse de la santé et de l'environnement ;
- ②⑦ Constatant que l'absence d'un système régulier de mesure de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle limite l'efficacité des décisions politiques en matière de droit à l'alimentation, déplorant ainsi l'insuffisance des droits et des politiques actuels pour faire face à cette problématique croissante ;
- ②⑧ Considérant l'urgence de renforcer et d'assurer la cohérence du droit et des politiques publiques afin de promouvoir des systèmes alimentaires plus durables, inclusifs et résilients face aux changements climatiques et aux pressions économiques ;
- ②⑨ Estimant qu'une approche par les droits humains est nécessaire pour transformer les systèmes alimentaires et aller vers plus de durabilité et de justice sociale ;
- ③⑩ Recommande l'adoption d'une loi-cadre visant à garantir le droit à l'alimentation afin d'établir les conditions nécessaires pour une gouvernance des systèmes alimentaires, conformément aux recommandations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture ;

- ① Recommande l'établissement de principes directeurs pour garantir le droit à l'alimentation ainsi que le dégagement de moyens budgétaires pour leur mise en œuvre ;
- ② Recommande la réglementation et la coordination inter-sectorielle des différentes branches du droit et des politiques publiques liées aux systèmes alimentaires, afin de garantir une approche cohérente et intégrée qui réponde aux exigences d'une alimentation disponible, accessible, durable et adéquate pour toutes et tous. Ainsi, la loi-cadre permettrait de préciser la définition de la portée et de la teneur du droit à l'alimentation, d'énoncer les obligations des autorités publiques et responsabilités du secteur privé, et d'établir les mécanismes institutionnels nécessaires à la gouvernance, au système de contrôle et à la garantie de voies de recours. Cette loi permettrait également de garantir que le droit à l'alimentation et les exigences d'une approche fondée sur les droits soient au centre des stratégies pour l'adoption de législations subsidiaires et de toute autre mesure, juridique ou politique, prise par les autorités compétentes ;
- ③ Encourage le Gouvernement à soutenir la reconnaissance explicite et l'application du droit à l'alimentation dans le droit de l'Union européenne et au sein du Conseil de l'Europe.