

CONFRONTATIONS
EUROPE

ACCÈS À L'ALIMENTATION POUR TOUTES ET TOUS EN EUROPE

Sciences Po Strasbourg

École 
de l'Université de Strasbourg

Dossier spécial



Cofinancé par
l'Union européenne

**CONFRONTATIONS
EUROPE**

**CONFRONTER
LES IDÉES**

**CONSTRUIRE
L'EUROPE**

Janvier 2026

**Sciences Po Strasbourg et le Master d'Etudes
européennes et internationales pour
Confrontations Europe**

**Les propos tenus dans ce rapport n'engagent que la
responsabilité de leurs auteurs.**

Ils ont rédigé ce rapport : CHAMOIX Pauline, JASPARD Nathanaël, MASCALI
Camille, MASCALI Mathilde, MEYNIEU Louise, PERRAUDEAU Noémie et SAMIA Izza

SOMMAIRE

Le dossier en une page	p.4
Introduction	p.5

L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE PROBLÉMATIQUE ACTUELLE ET DES ENJEUX CONTEMPORAINS

1. Une précarité alimentaire accrue dans un contexte de crises	p.16
a. Une aggravation structurelle de la précarité alimentaire en Europe depuis 2020	p.16
b. L'impact des crises récentes dans l'augmentation de la précarité alimentaire	p.18
2. Une précarité alimentaire qui ne touche pas les États européens à part égale	p.22
a. Une précarité alimentaire contrastée géographiquement et socialement	p.22
b. Des déterminants structurels à l'origine des disparités alimentaires	p.24
3. L'aide alimentaire, une priorité de l'UE ? Les moyens d'action au niveau européen et les tentatives d'action de la Commission	p.29
a. La compétence en matière d'aide alimentaire dans l'UE	p.29
b. Les tentatives d'approfondissement de l'action de l'Union Européenne en matière d'aide alimentaire	p.34
4. Les négociations du cadre pluriannuel financier 2028-2034 et son impact possible sur l'aide à l'alimentation	p.37
a. Une restructuration ambitieuse pour le CFP 2028-2034	p.37
b. Problèmes et inquiétudes liées à la nouvelle proposition de budget pour l'aide alimentaire dans l'UE	p.40

COMMENT S'ORGANISE L'AIDE ALIMENTAIRE EN EUROPE ?

1. Cartographie des acteurs de l'aide alimentaire en Europe	p.44
2. Financement et donateurs	p.45
a. Fonds européens	p.45
b. Financements étatiques	p.49
c. Financements régionaux	p.52
d. Soutiens privés	p.53
e. Limites et défis du système de financement de l'aide alimentaire	p.54

3. Les formes d'aide mises en place par les associations et leurs effets	p.55
a. Fourniture alimentaire d'urgence caritative	p.56
b. Fourniture alimentaire caritative	p.60
4. Comparaison des modèles et modes d'action : les cas espagnol, belge et grec	p.64
a. Le cas espagnol	p.64
b. Logiques d'approvisionnement et pratiques d'achat : l'étude de cas des associations belges	p.65
c. Réaction aux crises : la société civile grecque invente de nouvelles formes d'aide alimentaire	p.66

DÉFIS ET INÉGALITÉS D'ACCÈS POUR LES BÉNÉFICIAIRES

1. Difficultés d'organisation : initiatives fragmentées et fort poids du bénévolat	p.70
a. Pluralité des acteurs et difficultés de structuration	p. 70
b. Un environnement aux contours flous par manque de données	p.72
c. Une aide alimentaire reposant sur le bénévolat	p.74
2. Difficultés d'accès aux denrées pour les associations	p.77
a. L'aide alimentaire et le gaspillage alimentaire, un lien à interroger	p.77
b. Monétisation des surplus et compétition dans l'accès aux denrées face aux start-ups anti-gaspi	p.82
3. Accès inégal à l'aide alimentaire : une lecture par les bénéficiaires	p.83
a. Des inégalités territoriales et sociales d'accès à l'aide alimentaire	p.83
b. Le statut administratif comme facteur majeur d'exclusion	p.86
c. L'aide alimentaire comme palliatif durable : une prise en charge incomplète de la précarité	p.87
d. Des règles d'accès produisant de l'exclusion	p.90
e. La stigmatisation : un frein majeur au recours à l'aide alimentaire	p.93

Conclusion p.98

Recommandations p.102

Un dossier réalisé par les étudiant.es
du master Europe de Sciences Po
Strasbourg, en collaboration avec
Confrontations Europe

LE DOSSIER EN UNE PAGE

L'ACCÈS À L'ALIMENTATION DANS L'UNION EUROPÉENNE

«Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.» (Sommet mondial de l'Alimentation, 1996)

ÉTAT DES LIEUX DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN EUROPE

En 2024, les Européen.ne.s consacraient en moyenne **2 500 euros** de leur budget annuel à la consommation de produits alimentaires, soit une augmentation de 100 euros en un an.

En 2025, **9,5 %** de la population européenne était dans l'incapacité de s'offrir un repas comprenant de la viande, du poisson ou une alternative végétarienne tous les deux jours (Eurostat).

SOUTIENS DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Initiatives de l'UE

- **Législation** : Socle européen des droits sociaux (2017), Lignes directrices en matière de don alimentaire (2017), Farm to Fork (2020).
- **Financements** : FSE+ (intégré dans 1er pilier du Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034).

Politiques nationales

- **États**: Subventions, incitations fiscales, réduction de TVA, lutte contre le gaspillage.
- **Régions**: Subventions, accompagnement par les Centres Communaux d'Action sociale (CCAS).

Acteurs privés

- **Producteurs** : dons, retrait communautaire.
- **Industriels et distributeurs** : dons, conventionnements avec des associations.
- **Citoyen.ne.s** : dons, bénévolat, participation aux collectes.

TYPOLOGIE DES FORMES D'AIDES

Acteurs de l'aide alimentaire

- **Banques alimentaires**: dont réseau de la FEBA (collecte et redistribution des denrées)
- **Associations de distribution**: Resto du Coeur (Fr), St Vincent de Paul (Be), Caritas...
- **Épiceries solidaires**

Formes de distribution

- **Aide alimentaire d'urgence** : maraudes (repas et colis alimentaires (denrées brutes))
- **Aide non-urgente** : épiceries sociales et solidaires ou aides financières (espèces, bons, chèques ...) comme *Food Card* en Estonie

Accompagnement social : lien social, aide administrative, chantiers d'insertion...

LIMITES

- **Fragmentation de l'aide alimentaire** : repose sur des initiatives associatives spontanées.
- **Fort poids du bénévolat** : difficultés de recrutement et de professionnalisation.
- **Difficultés d'accès aux denrées alimentaires** : réduction des dons liée à l'inflation mais aussi aux politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire et de nouveaux concurrents (startups anti-gaspi)
- **Accès inégal pour les bénéficiaires et freins** : inégalités territoriales, fracture numérique, exclusions selon le statut administratif... et impossibilité de l'accompagnement social face à la demande.
- **Qualité et dignité** : stigma social vecteur de non-recours, faible qualité nutritionnelle des dons.

L'aide alimentaire n'est pas pensée comme durable car elle n'agit pas sur les causes de la précarité.

INTRO

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).

a. Définitions

Les crises alimentaires récentes ont placé la question de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, inscrit depuis 1948 dans l'article 25 de la Déclaration universelle des droits humains [1], au cœur des politiques mondiales. L'accès à l'alimentation est en effet un des déterminants majeurs de la santé et de la lutte contre la précarité en Europe. A l'intersection de nombreux enjeux, elle joue un rôle essentiel sur les questions d'identité, de lien social et familial, de plaisir, de culture et d'appartenance. Dans les pays de l'Union européenne, des notions permettent ainsi d'analyser l'accès d'une population à l'alimentation : la faim, l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la précarité alimentaire :

La faim : sensation physique inconfortable ou douloureuse, pouvant devenir chronique, causée par une consommation insuffisante d'énergie alimentaire (calories) pour mener une vie normale, active et saine (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture - FAO).

Malnutrition : peut prendre la forme d'une sous-nutrition, d'un surpoids ou d'une obésité (FAO).

Insécurité alimentaire : situation où un individu n'a pas un accès régulier à une quantité suffisante d'aliments sains et nutritifs pour une croissance et un développement normal et une vie active et saine. L'insécurité alimentaire peut être légère, modérée ou grave. Ce concept est issu du domaine de la nutrition et de la santé publique et possède une existence officielle à l'échelon international depuis le Sommet mondial de l'alimentation (1996) avec des mesures et méthodes certifiées complétée en 2012 par le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale [2]. Cette définition englobe les quatre dimensions principales de la sécurité alimentaire : la disponibilité, l'accessibilité, l'assimilation et la stabilité.

[1] Article 25, DUDH, 1948: «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».

[2] Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2012), S'entendre sur la terminologie.

Précarité alimentaire : ce terme n'est pas employé dans les textes officiels de l'Union européenne et possède donc plusieurs définitions employées par ses États membres. Elles convergent toutefois vers la définition française de « difficultés d'accès à une alimentation suffisante, diversifiée et de qualité » [3] prenant parfois également en compte le respect des préférences alimentaires.

Au niveau de l'Union européenne, l'accès à l'alimentation s'évalue majoritairement par le concept de sécurité alimentaire [4]. Ce terme est par exemple employé dans la Décision du Conseil 2012/738/UE relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention relative à l'assistance alimentaire. Cependant, il n'existe pas à ce jour de définition officielle européenne de ce concept de sécurité alimentaire. Ainsi, nous retiendrons dans ce rapport la définition de la « sécurité alimentaire » issue du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et complétée en 1999 dans l'observation générale n°12 du comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies : «Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer ». En l'absence d'une définition européenne de la sécurité alimentaire, cette définition est en effet parfaitement pertinente. Premièrement, elle est utilisée au niveau international dans les mesures et politiques de la sécurité alimentaire. Définie dans l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) un texte contraignant, porté par les Nations Unies, posant les bases du droit à l'alimentation aujourd'hui ratifié par l'ensemble des États-Membres de l'UE [5]. Deuxièmement, cette définition est une définition opérationnelle, puisque utilisée dans la conception des principaux indicateurs de mesures de la sécurité alimentaire dans le monde.

b. Historique de l'aide alimentaire en Europe

L'un des événements les plus importants concernant l'accès à l'alimentation en Europe est certainement la création de la Politique agricole commune (PAC) en 1962. Son objectif initial est d'assurer l'autosuffisance alimentaire, de soutenir les revenus agricoles, stabiliser les marchés et garantir la sécurité des approvisionnements et des prix abordables pour la population européenne [6].

[3] Loi Egalim, LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous : [URL](#)

[4] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 31 mars 2010, «Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire»

[5] [United Nations Human Rights - Office of the High Commissioner, Status of ratification.](#)

[6] Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, « La Politique agricole commune (PAC), plus de 60 ans d'histoire » (consulté le 29/10/25)

La PAC repose alors sur trois outils principaux : les taxes à l'importation (pour privilégier les productions locales), la garantie des prix aux agriculteurs (pour inciter les agriculteurs à produire) et les restitutions aux exportations (pour inciter à l'exportation) [7]. La PAC atteint ses objectifs mais finit aussi par les dépasser, ce qui mène à un nouveau problème : la surproduction. La production dépasse la consommation et la gestion de ces excédents coûte trop cher à l'Europe et c'est d'ici que se développent les expressions de « montagnes de beurre » et « lacs de lait ». Les prix diminuent alors fortement à l'exportation et la Communauté doit absorber les coûts.

En 1985, Coluche fonde les Restos du Cœur en France, pour aider les plus démunis à se nourrir. Son initiative rencontre un énorme écho populaire et met en lumière la pauvreté et la faim en Europe. En 1986, il est invité à s'exprimer devant le Parlement européen. Lors de son discours, il interpelle les députés sur le gaspillage agricole européen et la nécessité d'utiliser ces surplus pour aider les populations. Cette initiative est souvent considérée comme le déclencheur politique et moral d'une réflexion à Bruxelles. C'est en réaction à cette mobilisation et à la pression de l'opinion publique que la Commission européenne crée le Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) en 1987. Ce programme redistribue les surplus agricoles issus de la PAC à des associations caritatives dans les États membres [8]. Le programme, toujours en marche, a distribué une aide alimentaire à plus de treize millions de personnes dans dix-neuf États de l'UE en 2011 [9], surtout en Italie, en France et en Pologne.

La PAC est aussi réformée afin de limiter la surproduction, adapter l'intervention et limiter les stocks d'intervention. En 1984, des quotas de production de lait sont mis en place. Le PEAD doit acheter de plus en plus de denrées car il y a de moins en moins de surplus agricoles.

En 2014, le Fonds européen d'aide au plus démunis (FEAD) remplace le PEAD. Il finance et organise l'achat de denrées alimentaires [10]. A partir de 2021, le soutien européen à l'aide alimentaire relève du Fonds social européen (FSE+) qui intègre le FEAD et qui amène aussi quelques nouveautés, comme la mise en avant de la qualité des denrées distribuées ou le soutien à l'inclusion sociale.

[7] Collectif Nourrir. *Comprendre la PAC*. (consulté le 29/10/25)

[8] Ministère du Travail et des solidarités. (2023, 12 septembre). *Soutien à l'aide alimentaire du Fonds social européen + : la France et l'Europe renforcent leur engagement dans la lutte contre la précarité alimentaire* ».

[9] France Info/AFP. (2011, 19 septembre). *Aide alimentaire : les ONG indignées par les restrictions de l'UE*.

[10] Phenix Pro. (2023). *Le FEAD, un dispositif européen d'aide aux plus démunis*. (consulté le 29/10/25)

Aujourd'hui, l'avenir de ces fonds reste incertain et dépendant de l'issue des négociations autour du nouveau Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034. La proposition de la Commission européenne publiée le 16 juillet 2025, prévoit en effet un passage de 52 programmes et fonds à 16 ainsi qu'une refonte de la structure budgétaire autour de quatre rubriques au lieu de sept actuellement. Les fonds touchant au social comme le FSE+ seraient ainsi intégrés dans l'une de ces rubriques, en l'occurrence celle portant sur les Plans de Partenariats Nationaux et Régionaux (PPNR). En l'état, il est prévu que la part du budget qui sera alloué aux projets éligibles au FSE+ sera à définir au niveau national ou régional, selon le plan de la Commission. Cette proposition de la Commission risque cependant de connaître beaucoup de modifications lors des deux prochaines années au gré des négociations du budget. Ainsi, la part allouée par l'UE à l'aide alimentaire n'est donc pas connue pour les prochaines années et dépendra des arbitrages politiques faits à l'échelle nationale. Ceci crée donc une incertitude pour les associations dépendant de ce fond, plusieurs anticipant par ailleurs d'ores et déjà une possible baisse des fonds qui leur seront alloués.

c. Comment mesurer l'insécurité alimentaire en Europe ?

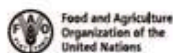
Il existe au niveau international, plusieurs indicateurs permettant de cerner le problème d'insécurité alimentaire. La FAO a ainsi récemment développé la Food Insecurity Experience Scale (FIES), adoptée comme indicateur pour le suivi des progrès vers l'Objectif du Développement Durable 2.1, visant à mettre fin à la faim et à garantir à tous un accès à la nourriture d'ici 2030 [11]. Cette échelle est depuis incluse dans l'enquête mondiale Gallup couvrant 146 pays en 2014, 2015 et 2016 [12].

La FIES est « conçue comme une norme mondiale à laquelle chaque échelle de l'enquête Gallup peut être comparée » [13] permettant ainsi des estimations comparables entre pays. Au niveau Européen, nous constatons en revanche l'absence d'enquête européenne systématique dédiée au sujet de l'insécurité alimentaire et d'indicateurs communs aux États-Membres. La conceptualisation même du problème d'accès à l'alimentation en Europe est ainsi entravée.

[11] Bertelli O., (2024), Comment mesurer efficacement la sécurité alimentaire mondiale ? 12/12/2024

[12] Cafiero, C., Viviani, S., Nord, M., (2018), Food security measurement in a global context: The food insecurity experience scale.

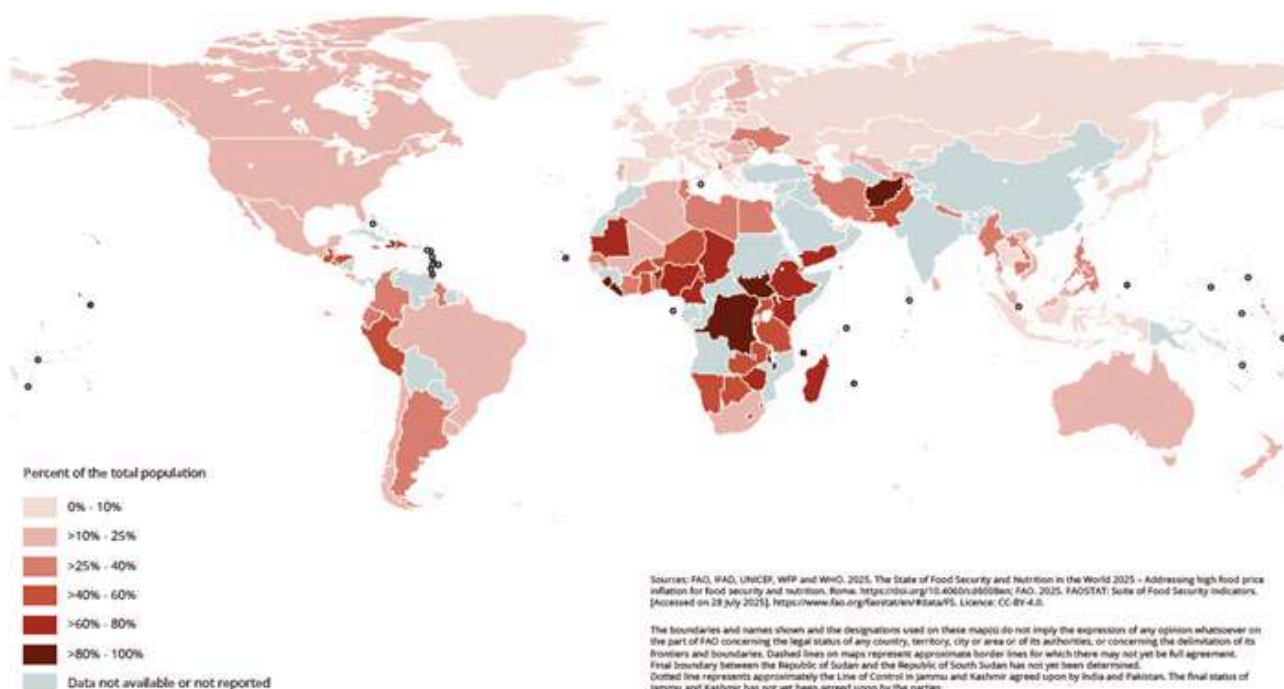
[13] *ibid.*



FAO Food Insecurity Map



Prevalence of moderate or severe food insecurity 2022-2024 (3-year average)
SDG Indicator 2.1.2



Au niveau Européen, nous constatons en revanche l'absence d'enquête européenne systématique dédiée au sujet de l'insécurité alimentaire et d'indicateurs communs aux États-Membres. La conceptualisation même du problème d'accès à l'alimentation en Europe est ainsi entravée.

Premièrement, les réalités que le terme de sécurité alimentaire décrit sont souvent mal définies ou comprises, notamment des citoyens et citoyennes européens. Selon Nicole Darmon, directrice de Recherche à l'INRA (Institut National de la Recherche Agronomique, « la notion d'insécurité alimentaire est encore mal connue, au point que le terme est parfois compris comme l'absence ou l'insuffisance de sécurité sanitaire des aliments. » [14]. Au niveau des politiques de l'Union européenne, cette confusion persiste et s'explique aisément, puisque le terme de « sécurité alimentaire » s'étend aussi au domaine de la sécurité des aliments par l'établissement de normes d'hygiène. Ce second sens du terme, toujours usité, ajoute ainsi à la confusion d'un terme pourtant défini internationalement, et repris par l'UE.

[14] Darmon N., Bocquier A., Vieux F. et Caillavet F. (2010), *Insécurité alimentaire pour raisons financières en France*

Par ailleurs, la Commission européenne ne dispose pas à ce jour d'un cadre statistique suffisamment uniformisé et détaillé sur le sujet de l'accès à l'alimentation et se base donc sur d'autres indicateurs non-européens. En travail étroit avec l'ONU, l'UE utilise en effet majoritairement les principaux indicateurs de sécurité alimentaire de l'ONU qu'elle contribue à généraliser : FIES (Food Insecurity Experience Scale), PoU (Prevalence of Undernourishment) et méthodologies de consommation alimentaire. Mais la FIES présente des limites et souligne mal les spécificités des enjeux de l'insécurité alimentaire en Europe. Si elle permet une comparaison mondiale du taux d'insécurité alimentaire dans la population, cette enquête n'est pas assez fine pour en analyser les causes, conséquences, caractéristiques des répondants...

Enfin, dans les études commanditées par la Commission, la sécurité alimentaire est envisagée comme une sous-composante du concept de privation sociale et matérielle. Cela tient en partie au fait que la sécurité alimentaire est un problème multifactoriel. Les enjeux de la sécurité alimentaire sont donc rarement mesurés individuellement par des indicateurs dédiés et sont noyés dans des études plus vastes sur le niveau de vie et la pauvreté.

Taux de privation matérielle : indicateur qui désigne l'incapacité de se procurer certains biens/services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Il comprend ainsi : paiement du loyer, d'un emprunt hypothécaire ou des factures d'eau/gaz/électricité ; chauffage adapté du logement ; dépenses imprévues ; consommation régulière de viande ou d'une autre source de protéines ; vacances ; téléviseur ; réfrigérateur ; voiture ; téléphone [15].

Exclusion sociale : Marginalisation d'une personne - ou d'un groupe - par la privation du plein accès à divers droits et ressources (logement, éducation, emploi, soins de santé, etc.), entravant leur participation à la vie économique, sociale et politique de la société [16].

C'est notamment le cas dans les études commanditées par la Commission Européenne, dans le cadre EU-SILC (statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie), réalisant des enquêtes annuelles et collecte de données dans l'Union européenne en vue de l'établissement de statistiques comparatives sur la répartition des revenus et l'inclusion sociale dans l'Union européenne (UE).

[15] Eurostat, (2025) Commission européenne: *Glossaire Privation Matérielle* - Statistics Explained
[16] *ibid.*

Ces études, bien que riches de résultats, ne se spécialisent pas sur l'accès à l'alimentation, mais font de l'accès à l'alimentation une variable du taux de privation sociale et matérielle, indicateur servant à suivre l'objectif principal en matière de pauvreté et d'inclusion sociale du plan d'action du pilier européen des droits sociaux. Dans cette étude, la question de l'alimentation ne concerne donc que trois questions sur plusieurs centaines de variables [17] et le principal taux utilisé « Incapacité à s'offrir un repas comportant de la viande, du poulet ou du poisson (ou un équivalent végétarien) un jour sur deux » fait débat au vu de son seuil très faible. Pourtant cette étude a été largement reprise en Europe, citée sur le site de la Commission et dans de nombreux rapports. En dehors de cette étude, l'Union européenne ne possède donc pas aujourd'hui d'indicateurs complets dédiés aux enjeux propres de la sécurité alimentaire au sein de l'UE. Or ces enjeux de mesures de l'insécurité alimentaire définissent la compréhension qu'a l'UE de ce problème, et par extension, les moyens d'y répondre.

Comme l'analyse Tina Bartelmeß [18] : « L'axiome what gets measured gets managed ou son contraire « what is not measured often gets ignored ne devrait pas entraver les efforts visant à atteindre l'objectif de développement durable n° 1, « pas de pauvreté » et n°2 « faim zéro » au niveau international et dans les pays du Nord, et devrait faire l'objet d'une attention scientifique et opérationnelle accrue ».

d. Quelle situation aujourd'hui ?

Si les pays de l'UE ne sont aujourd'hui pas exposés à un risque de pénurie alimentaire, une partie de leur population ne mange pourtant pas à sa faim. En 1981, dans son ouvrage « Pauvreté et famine », Amartya Sen (prix Nobel d'économie 1998) expliquait ce phénomène en soulignant que les famines n'ont pas pour cause un déficit de production, mais sont le fait de politiques inappropriées qui creusent les inégalités de revenu et diminuent le pouvoir d'achat et l'accès à l'alimentation de certaines catégories de populations. En Europe, ce constat peut aussi s'appliquer. D'après l'instrument de surveillance des prix des denrées alimentaires d'Eurostat, les prix alimentaires dans l'UE ont ainsi dépassé de 19% en mars 2023 leur niveau de mars 2022. Ces dernières années, l'inflation et la hausse des prix alimentaires ont ainsi notablement frappé les citoyens des pays de l'UE. En 2024, les Européens consacraient en moyenne 2 500 euros de leur budget annuel à la consommation de produits alimentaires, soit une augmentation de 100 euros en un an.

[17] Ces 3 questions sont : 1) capacity to afford a meal with meat or vegetarian equivalent every two meals, 2) frequency of eating vegetables or salad, 3) Get-together with friends/family [relatives] for a drink/meal at least once a month.

[18] Bartelmeß, T., Jasiok, S., Kühnel, E. and Yildiz, J., (2022) A scoping review of the social dimensions in food insecurity and poverty assessments.

En 2025, 9,5% de la population était dans l'incapacité de s'offrir un repas comprenant de la viande, du poisson ou une alternative végétarienne tous les deux jours. Cette situation paradoxale s'explique à la fois par des facteurs externes (crise alimentaire mondiale, chocs économiques, situation géopolitique) et internes (contextes nationaux et européens).

e. Cadre juridique et institutionnel de l'aide alimentaire dans l'UE

L'organisation de l'aide alimentaire dans l'Union européenne repose sur un cadre juridique et institutionnel complexe, articulant plusieurs niveaux d'acteurs : les institutions européennes, les États membres ainsi qu'un réseau dense de partenaires opérationnels tels que les ONG, associations caritatives et acteurs privés.

Plusieurs institutions de l'Union européenne jouent un rôle central dans la conception, le financement et la supervision des politiques d'aide alimentaire. La Commission européenne, et plus précisément la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL), assure la gestion du Fonds social européen plus (FSE+). Elle définit les priorités, approuve les programmes opérationnels des États membres et veille au respect du règlement européen (Règlement (UE) 2021/1057 du 24 juin 2021).

Ce dernier, qui établit le FSE+, fixe les conditions de financement de l'aide alimentaire dans la période 2021-2027. Il s'inscrit dans la stratégie européenne pour les droits sociaux et contribue à l'objectif de réduction de la pauvreté inscrit dans le Socle européen des droits sociaux [19]. Le vote du Cadre Financier Pluriannuel (art. 312 TFUE), plan de dépenses qui traduit les priorités de l'UE constitue dès lors un moment décisif pour déterminer les moyens alloués à l'aide alimentaire puisqu'il est adopté selon une procédure législative spéciale par le Conseil (à l'unanimité) après l'approbation du Parlement européen [20]. Le rôle du Parlement est alors limité à la consultation ou à l'approbation alors que le Conseil légifère seul [21]. En revanche, dans le cadre du budget annuel (art. 314 TFUE), le Parlement européen dispose d'une plus grande influence. En cas de désaccord avec le Conseil, un comité de conciliation paritaire est chargé d'approuver un projet commun [22]. Il peut alors orienter le budget vers ses priorités politiques, notamment celles liées à l'aide alimentaire [23].

[19] Parlement européen & Conseil de l'Union européenne, « Règlement (UE) 2021/1057 du 24 juin 2021 établissant le Fonds social européen plus (FSE+) », Journal officiel de l'Union européenne, L 231, 2021

[20] Vie-publique.fr. (1er septembre 2025). Qu'est-ce que le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne ?

[21] Vie-publique.fr. (10 juin 2024). Comment sont prises les décisions au sein de l'Union européenne ?

[22] Vie-publique.fr. (1er septembre 2025). Comment le budget de l'Union européenne est-il élaboré et voté ?

[23] Parlement européen. The EU's budget

Le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité européen des régions (CdR) sont des organes consultatifs qui émettent régulièrement des avis sur la précarité alimentaire et sur les politiques sociales européennes. Ils favorisent la coordination entre niveaux locaux, régionaux et européens [24].

Les États membres de l'Union sont responsables de la mise en œuvre nationale de l'aide alimentaire. Chaque pays élabore un programme opérationnel approuvé par la Commission européenne, précisant les modalités de distribution, les critères d'éligibilité et les acteurs partenaires. Ils assurent également le cofinancement du dispositif : le FSE+ prévoit une participation nationale d'au moins 10%, mais ce taux peut varier selon le niveau de richesse du pays [25]. Les États peuvent par ailleurs adopter des politiques complémentaires nationales, comme en France le Programme national pour l'alimentation (PNA) ou les plans de soutien d'urgence mis en place lors de la crise du Covid-19 et de l'inflation alimentaire.

Les organisations partenaires jouent aussi un rôle crucial dans la mise en œuvre concrète de l'aide alimentaire. Elles comprennent notamment les banques alimentaires, qui collectent, stockent et redistribuent les denrées issues du FSE+ ou des dons privés.

La plupart d'entre elles sont fédérées au sein de la Fédération européenne des banques alimentaires (FEBA) [26] hormis la Lettonie, Chypre, Malte, la Croatie, la Suède et la Finlande. Les associations caritatives telles que la Croix-Rouge, Caritas Europa, les Restos du Cœur constituent également des relais essentiels sur le terrain. Certaines organisations locales (centres sociaux, épiceries solidaires, structures d'insertion) assurent ainsi la distribution directe et un accompagnement social des bénéficiaires. Enfin, des acteurs privés (entreprises agroalimentaires, grande distribution) s'impliquent de plus en plus via des dons, des partenariats logistiques ou des programmes de lutte contre le gaspillage.

En parallèle de ce réseau institutionnel centré sur l'aide alimentaire, la stratégie « De la ferme à la table » (Farm to Fork) du Pacte vert européen complète ce cadre en encourageant une alimentation durable, saine et accessible à tous, liant ainsi la question de l'aide alimentaire à celle de la transition écologique [27]. Cependant, en tant que stratégie de la Commission, celle-ci n'est pas contraignante et n'a pas de poids législatif, sauf si elle devait être traduite en directive, et suivre la procédure législative ordinaire.

[24] Union européenne, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, articles 300 et 301, Journal officiel de l'Union européenne, C 202 du 7 juin 2016, p.172 et 173

[25] The European Social Fund Plus, Cadre financier pluriannuel 2021-2027 (Août 2023)

[26] European Food Banks Federation (FEBA), « Find our members », 2025

[27] Commission européenne, « Future nutrition policy », 2024 : Future nutrition policy

f. Méthodologie et cadrage du sujet

Face à ce constat, il semble pertinent de s'intéresser aux enjeux, causes et conséquences de la précarité alimentaire en Europe. De nombreuses études se sont intéressées à la Politique Agricole Commune et à ses effets sur les risques de pénurie alimentaire. Notre étude vise toutefois à éclairer un autre angle de recherche. Constatant que l'Europe produit sur son sol des aliments en assez grande quantité pour l'ensemble de sa population, elle vise davantage à questionner la persistance d'une précarité alimentaire européenne, ses causes et conséquences et à questionner les causes de précarité alimentaire non imputables à la production alimentaire européenne (inflation globale, problèmes économiques, manque d'accès à une alimentation nutritive, saine et durable, gaspillage alimentaire...)[28]. Par ailleurs, notre enquête se concentre sur l'action de l'Union européenne à destination de ses pays membres, et non sur sa politique d'aide alimentaire humanitaire à destination des pays-tiers. En effet, l'Union européenne est fortement engagée sur ce sujet : entre 2021 et 2023, environ un tiers du budget d'aide humanitaire annuel de l'UE a servi à l'organisation d'une aide alimentaire et nutritionnelle d'urgence dans le monde [29]. Notre étude se concentre toutefois sur l'aide alimentaire intra-européenne, et sur le rôle des différents acteurs engagés en Europe dans l'accessibilité à l'alimentation (Union européenne, États membres, associations et ONG, partenaires privés...).

Méthodologiquement, ce rapport se base sur un travail de recherches en lignes, plusieurs sources institutionnelles, académiques, juridiques et journalistiques. Il se base aussi sur la réalisation de 8 entretiens auprès d'acteurs clés dans l'étude de la sécurité alimentaire en Europe : membres d'associations (et notamment de banques alimentaires), commissaires européens, membres de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne...

Ce dossier de recherche nous permettra d'abord d'aborder l'actualité de la précarité alimentaire en Europe dans un contexte de mult crise, avant de faire l'état des lieux de l'aide alimentaire dans les différents États membres de l'UE. Nous analyserons ensuite les principaux défis actuels de l'aide alimentaire et les causes d'inégalités d'accès de ses bénéficiaires. Enfin, nous présenterons plusieurs recommandations afin de fournir des pistes à l'établissement d'un accès à l'alimentation stable, égalitaire et durable en Europe.

[28] Conseil européen, Comment les pays de l'UE font face à la crise alimentaire mondiale (consulté le 31/12/2025)

[29] Commission européenne, (2023), Assistance alimentaire (consulté le 27/10/2025)

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE PROBLÉMATIQUE ACTUELLE ET DES ENJEUX CONTEMPORAINS

1. UNE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE ACCRUE DANS UN CONTEXTE DE CRISES

a. Une aggravation structurelle de la précarité alimentaire en Europe depuis 2020

Données récentes

Après une amélioration notable entre 2010 et 2019, la précarité alimentaire dans l'Union européenne s'est de nouveau aggravée. En 2019, 6,8% des citoyens de l'Union européenne ne pouvaient pas se permettre un « repas adéquat », c'est-à-dire un repas comprenant de la viande, du poisson ou une alternative végétarienne tous les deux jours (hors Royaume-Uni) contre 8,1% en 2020, 8,3% en 2022 et un record de 9,5% en 2024. Si une légère amélioration est observée en 2021 (7,3%) et en 2024 (8,5%), la part de personnes concernées demeure supérieure aux niveaux observés avant les crises récentes [1]. Cette hausse s'explique par l'impact combiné de la pandémie de COVID-19 et de la guerre en Ukraine qui ont fortement perturbé les chaînes d'approvisionnement et provoqué une forte inflation [2].

Cette évolution affecte de manière disproportionnée les personnes à risque de pauvreté (AROP, At Risk of Poverty). 19,4% d'entre elles ne peuvent se permettre un repas adéquat en 2024 [3] contre 6,4% parmi les personnes non exposées au risque de pauvreté [4], soit des proportions nettement plus faibles. Bien que l'AROP, défini comme un revenu disponible inférieur à 60% du revenu médian national après transferts sociaux [5], soit un indicateur strictement monétaire, on observe une corrélation entre la pauvreté financière, c'est-à-dire un bas revenu, et la précarité alimentaire.

[1] Eurostat (2025), People unable to afford a meal with meat, fish or a vegetarian equivalent every second day (ilc_mdcs03)

[2] Commission européenne (2024), 2nd report on the state of food security in the EU (Spring 2024)

[3] Eurostat (2025), People at risk of poverty unable to afford a proper meal (ilc_mdcs03)

[4] Eurostat (2025), People not at risk of poverty unable to afford a proper meal (ilc_mdcs03)

[5] Eurostat (2024), Glossary: At-risk-of-poverty rate

Conjointement à l'augmentation de la précarité alimentaire depuis 2020, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire a également augmenté. Représentant trente membres à travers l'Europe, la Fédération Européenne des Banques Alimentaires (FEBA) joue ainsi un rôle crucial en distribuant directement de la nourriture aux personnes dans le besoin. En 2019 la FEBA a accompagné 9,5 millions de personnes [6] contre 12,8 millions en 2020 [7] et 12,2 en 2024 [8].

Une hausse du coût de la vie en Europe

L'augmentation de la précarité alimentaire s'explique structurellement par l'augmentation du coût de la vie. Depuis 2020, la récession économique et les pertes d'emplois et de revenus mais aussi la flambée des prix des denrées alimentaires et énergétiques affectent le coût de la vie des Européens dans leur quotidien. Ainsi, selon une enquête Eurobaromètre, l'augmentation du coût de la vie est la première source d'inquiétude des européens : elle concerne 93% d'entre eux. En troisième position vient la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires (82%) et la propagation potentielle de la guerre en Ukraine à d'autres pays et l'urgence climatique en quatrième position (81%) [9].

Du point de vue des consommateurs, cette augmentation du coût de la vie prend la forme d'une baisse du pouvoir d'achat dans un contexte inflationniste. Le pouvoir d'achat est un déterminant économique central de l'accès à l'alimentation. Il dépend du revenu disponible des ménages et de l'évolution des prix alimentaires et non alimentaires, tels que l'énergie, qui conditionnent la capacité effective à se procurer une alimentation suffisante et adéquate [10].

Dans la zone euro, l'inflation harmonisée, qui permet une lecture comparable de l'augmentation des prix entre les pays de l'Union européenne, s'est ainsi nettement accélérée à partir de 2021 pour atteindre des niveaux exceptionnellement élevés en 2022, avec un taux annuel dépassant 10% à son pic, selon les données de Eurostat. Sur l'ensemble de cette période, la hausse des prix a été principalement portée par l'énergie, qui a contribué à hauteur de plus de 4 points de pourcentage à l'inflation totale, ainsi que par les produits alimentaires, dont la contribution a dépassé 2 points [11].

[6] FEBA (2020), FEBA annual report 2019

[7] FEBA (2021), Social emergency fund – COVID-19 response

[8] FEBA (2025), Rapport d'activité 2024

[9] Parlement européen (2022), Standard Eurobarometer 97 – Public opinion in the European Union

[10] Saccone, D., Vallino (2025), E. Global food security in a turbulent world: reviewing the impacts of the pandemic, the war and climate change

[11] Eurostat (2025), HICP – annual average rate of change (PRC_HICP_AIND)

Par ailleurs, la hausse des dépenses dites contraintes, c'est-à-dire l'énergie, le logement, les transports, peuvent réduire la part du budget disponible pour l'alimentation puisque ce sont des dépenses incompressibles. L'alimentation devient alors une variable d'ajustement entre repas sautés, moins chers et moins nutritifs et recours aux banques alimentaires. Cette contrainte touche davantage les ménages modestes, qui consacrent une part plus importante de leur revenu à l'alimentation.

b. L'impact des crises récentes dans l'augmentation de la précarité alimentaire

La crise du Covid-19

La pandémie de COVID-19, apparue en Chine au début de l'année 2020, s'est rapidement propagée à l'échelle européenne. En impactant la sécurité alimentaire des Européens, elle a renforcé une précarité alimentaire déjà présente.

La pandémie a d'abord eu des effets sur l'accès à l'alimentation des consommateurs européens, l'un des piliers de la sécurité alimentaire. Sur le plan économique, les mesures de confinement, la fermeture temporaire de nombreuses entreprises et le recours massif au chômage partiel ont provoqué une récession économique marquée, entraînant une baisse de l'emploi et une diminution des revenus pour une partie des ménages. Parallèlement, l'augmentation des prix alimentaires, caractérisée par un pic début 2021, a contribué à fragiliser l'accès à la nourriture. Sur le plan logistique, les restrictions de mobilité et les perturbations des chaînes d'approvisionnement ont parfois limité l'accès physique aux marchés alimentaires, notamment pour les populations les plus vulnérables. Toutefois, l'impact précis de ces contraintes sur la sécurité alimentaire dans l'Union européenne reste difficile à quantifier.

La pandémie a également eu des conséquences sur l'utilisation de l'alimentation, un autre pilier de la sécurité alimentaire. Les perturbations des services de santé, la fermeture des écoles et des cantines scolaires, ainsi que les contraintes économiques, ont influencé les comportements alimentaires et l'état nutritionnel des populations. Ces effets ont été particulièrement marqués chez les groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants. De nombreuses études montrent une augmentation de la consommation d'aliments moins chers et ultra-transformés, accompagnée d'une baisse de la diversité alimentaire, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la qualité nutritionnelle des régimes alimentaires [12].

Ainsi, selon les statistiques de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), environ 14,4 millions de personnes en Europe, soit 1,9% de la population, souffraient d'insécurité alimentaire grave en 2021, un chiffre deux fois plus élevé qu'en 2019 [13].

La guerre en Ukraine

Depuis son commencement en février 2022, la guerre russe en Ukraine a eu des implications importantes dans la précarité alimentaire en Europe.

Cela réside dans le fait que la Russie et l'Ukraine étaient deux puissances agricoles avant le début de la guerre. En 2021, ces deux « greniers à blé » figuraient parmi les trois premiers exportateurs mondiaux de nombreuses céréales et huiles végétales (soja, tournesol), tandis que la Russie dominait le marché des engrais (nitrogen, potassium, phosphore) et du gaz naturel. Si l'Union européenne est autosuffisante pour la plupart des produits alimentaires, elle demeure importatrice nette de plusieurs intrants tels que les aliments pour animaux, les engrais et le gaz. Les difficultés liées à l'approvisionnement de ces intrants dans un contexte de guerre ont causé une augmentation des coûts des intrants qui s'est traduite par une hausse des dépenses de production, et par une augmentation des prix des denrées alimentaires [14]. Après un pic historique de 11,5% en octobre 2022 dans l'Union européenne, l'inflation, portée notamment par la hausse des prix alimentaires et énergétiques, est demeurée élevée en 2023, affectant particulièrement le pouvoir d'achat des ménages à faibles revenus [15].

[12] Saccone, D., Vallino (2025), E. Global food security in a turbulent world: reviewing the impacts of the pandemic, the war and climate change

[13] FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO (2023), The State of Food Security and Nutrition in the World 2023

[14] FAO (2023), The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the war in Ukraine

[15] Eurostat (2026), Inflation in the euro area

Cependant, les fondamentaux du marché ne suffisent qu'en partie à expliquer l'ampleur et l'intensité de la volatilité des prix observée à la suite de la guerre entre la Russie et l'Ukraine. Selon des données de la Société Générale, une partie importante de cette forte volatilité vient aussi de la spéculation financière. Au cours des trois premiers mois de 2022, une dizaine de fonds spéculatifs, qui misent sur les tendances de hausse des prix, auraient gagné environ 1,9 milliard de dollars en pariant sur l'augmentation des coûts des produits alimentaires comme le blé, le maïs et le soja [16].

La crise climatique

Le dérèglement climatique constitue un facteur structurel de la précarité alimentaire, car il agit durablement sur deux leviers qui conditionnent l'accès effectif des ménages à l'alimentation : la disponibilité physique, la qualité et les prix des aliments. À l'échelle mondiale et européenne, la hausse des températures, la modification des régimes de précipitations et la multiplication des événements extrêmes réduisent les rendements agricoles, fragilisent les cultures agricoles et désorganisent les chaînes d'approvisionnement. Cette pression sur la disponibilité agricole, autre pilier de la sécurité alimentaire, se traduit par une hausse et une volatilité accrues des prix alimentaires. Dans le même temps, la dégradation de la qualité nutritionnelle et sanitaire de certains produits liée au stress hydrique, aux maladies ou aux effets sur certains micronutriments accentue les risques pour les consommateurs les plus vulnérables, qui arbitrent déjà entre quantité, qualité et prix [17].

En Europe et sur le long terme, le changement climatique agit progressivement comme un facteur aggravant de la précarité alimentaire en fragilisant les différents piliers de la sécurité alimentaire: disponibilité, accessibilité, utilisation et stabilité. D'une part, la disponibilité alimentaire est directement affectée par l'intensification du réchauffement climatique. L'Europe étant le continent qui se réchauffe le plus rapidement, avec une augmentation marquée des vagues de chaleur, des sécheresses et des épisodes de précipitations extrêmes, qui affectent directement la production agricole. Ces aléas climatiques entraînent des pertes de rendements pouvant atteindre jusqu'à 30% au-delà des tendances observées sur la dernière décennie, réduisant ainsi les volumes de denrées disponibles sur les marchés.

[16] Uearthed (2023), Top hedge funds made \$1.9bn on grains ahead of the Ukraine war food price spike

[17] Saccone, D., Vallino (2025), E. Global food security in a turbulent world: reviewing the impacts of the pandemic, the war and climate change

D'autre part, le changement climatique compromet l'accessibilité à l'alimentation, non pas par un manque global de production, mais par ses effets indirects sur les chaînes d'approvisionnement et les prix. Les perturbations climatiques affectent les capacités de stockage en raison de la chaleur et de l'humidité, augmentent les risques sanitaires et les pertes post-récolte, et entravent les transports fluviaux et terrestres lors de sécheresses ou d'inondations. Ces dysfonctionnements génèrent une hausse des coûts logistiques et énergétiques, répercutée sur les prix à la consommation, ainsi qu'une plus grande volatilité des marchés alimentaires.

Enfin, bien que l'Union européenne dispose encore d'une capacité productive élevée garantissant la disponibilité globale des denrées, le changement climatique accentue les inégalités sociales et territoriales en matière d'accès économique à l'alimentation. La précarité alimentaire devient dès lors un enjeu croissant pour certaines catégories de consommateurs, y compris dans des États membres à revenu élevé [18].

[18] European Parliamentary Research Service (2025), Climate change impacts on food security in the European Union (PE 775.874)

2. UNE PRÉCARITÉ ALIMENTAIRE IMPACTANT INÉGALEMENT LES ÉTATS EUROPÉENS

a. Une précarité alimentaire contrastée géographiquement et socialement

Panorama statistique

Il s'agit ici de classer les États membres selon leur niveau de précarité alimentaire à partir d'une typologie comparative. Pour mesurer directement la contrainte alimentaire, nous nous basons sur l'indicateur mesurant l'incapacité à s'offrir un repas avec viande, poisson ou équivalent végétarien un jour sur deux [19]. Cet indicateur est l'un des éléments de la privation matérielle et sociale sévère (AROP) [20], elle-même intégrée dans l'indicateur du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) [21]. La mobilisation de ces trois niveaux vise à contextualiser la contrainte alimentaire dans une vulnérabilité socio-économique plus large. La typologie repose principalement sur des données issues de 2024 afin d'assurer la comparabilité entre l'ensemble des États membres.

Un premier groupe d'États se caractérise par une précarité alimentaire élevée. En Bulgarie (18,7%), en Slovaquie (17,1%) et en Roumanie (16,3%), la part de la population déclarant ne pas pouvoir s'offrir un repas avec viande, poisson ou équivalent végétarien un jour sur deux atteint des niveaux particulièrement élevés. La Hongrie (15,4%), la Grèce (11,3%), l'Allemagne (11,2%), la France (10,2%) et Malte (10,2%) sont également concernées à des niveaux légèrement inférieurs. Dans ces États, l'AROP et l'AROPE y apparaissent plus élevée que dans les pays à faible contrainte alimentaire, avec une certaine hétérogénéité selon les modèles sociaux nationaux.

[19] Eurostat (2025), People unable to afford a meal with meat, fish or a vegetarian equivalent every second day (ilc_md03)

[20] Eurostat (2025), Severe material and social deprivation rate (tespm030)

[21] Eurostat (2025), People at risk of poverty or social exclusion (AROPE) (ilc_peps01n)

À l'inverse, un ensemble d'États présente une précarité alimentaire intermédiaire. En Italie (9,9%), en Lituanie (8,8%), en Lettonie (7,7%), en République tchèque (6,2%), en Espagne (6,1%) et en Estonie (5,9%), l'incapacité à s'offrir un repas concerne environ 4 à 9% de la population. Dans ces pays, l'AROP et l'AROPE occupent une position intermédiaire, sans relever systématiquement des situations de vulnérabilité globale aussi marquées que dans le premier groupe.

Enfin, un troisième groupe d'États se distingue par une faible précarité alimentaire. En Autriche (4,3%), Belgique (4,1%), Croatie (4,0%), Finlande (3,9%), Slovénie (3,1%), Suède (3,1%), Danemark (3,0%), Luxembourg (3,0%), Pays-Bas (2,9%), Pologne (2,8%) et Portugal (2,5 %), l'incapacité de s'offrir un repas un jour sur deux a des niveaux inférieurs à 4-5 %. Les niveaux les plus faibles sont observés en Irlande (1,8%) et à Chypre (1,2%). Ces pays présentent aussi des niveaux plus faibles d'AROP et d'AROPE bien que des décalages peuvent subsister entre faible contrainte alimentaire et exposition plus large au risque de pauvreté selon les contextes nationaux. Toutefois, comme nous l'avons vu en introduction, cet indicateur reste questionnable car il considère qu'un apport équilibré tous les deux jours est suffisant bien que les besoins nutritionnels soient quotidiens.

Cette typologie montre que la précarité alimentaire s'inscrit dans un continuum de vulnérabilités sociales (AROP, AROPE) qui est plus ou moins marqué selon les contextes sociaux nationaux.

Profils de vulnérabilité

L'incapacité à s'offrir un repas un jour sur deux touche de manière disproportionnée certains groupes sociaux : familles monoparentales, personnes vivant seules, travailleurs pauvres [22].

Dans les États d'Europe centrale et orientale, les ménages modestes avec enfants sont surreprésentés. C'est le cas de la Slovaquie ou de la Roumanie, où les ménages avec enfants, en particulier les familles nombreuses et monoparentales, touchent des revenus et une protection sociale faibles [23].

[22] Eurostat (2026), Living conditions in Europe: Poverty and social exclusion

[23] Dudek, H., Myszkowska-Ryciak, J., & Wojewódzka-Wiewiórska, A. (2021), Profiles of food insecurity: Similarities and differences across selected Central and Eastern European countries. British Food Journal

Dans les États d'Europe occidentale et septentrionale caractérisés par une faible précarité alimentaire globale, la contrainte alimentaire apparaît plus socialement ciblée. En République tchèque ou en Autriche, les personnes âgées sont particulièrement exposées du fait de pensions modestes, de l'isolement social et de dépenses contraintes élevées. Pourtant, ces pays sont caractérisés par des niveaux moyens de revenus plus favorables à l'échelle nationale [24].

Dans les pays d'Europe du Sud, ce sont les travailleurs pauvres et les ménages exposés à l'instabilité de l'emploi qui sont particulièrement affectés. C'est le cas de l'Espagne, de l'Italie ou de la Grèce qui sont marqués par la segmentation du marché du travail, la prévalence des contrats temporaires et une couverture sociale moins protectrice pour les actifs précaires [25].

La précarité alimentaire résulte donc de la combinaison entre structure des ménages, le marché du travail et système de protection sociale. Cette lecture multifactorielle explique pourquoi des groupes sociaux comparables (enfants, personnes âgées, travailleurs précaires) sont différemment affectés selon les États membres [26].

b. Des déterminants structurels à l'origine des disparités alimentaires

Les inégalités de précarité alimentaire entre États membres ne relèvent pas d'une disponibilité alimentaire insuffisante, mais d'un ensemble de mécanismes socio-économiques et institutionnels qui diffèrent d'un pays à l'autre. Elles s'expliquent par des structures de revenus et d'emploi inégalement protectrices et un poids variable des dépenses contraintes, des capacités redistributives et des dispositifs d'aide inégalement efficaces, et une exposition différenciée aux chocs conjoncturels.

[24] Garratt, E. (2019), Food insecurity in Europe: Who is at risk, and how successful are social benefits in protecting against food insecurity? *Journal of Social Policy*, p785-809

[25] Eurofound (2017), *Precarious employment in Europe*

[26] Dudek, H., Myszkowska-Ryciak, J., & Wojewódzka-Wiewiórska, A. (2021), Profiles of food insecurity: Similarities and differences across selected Central and Eastern European countries. *British Food Journal*

Des structures de revenus, d'emplois inégalement protectrices et un poids variable des dépenses contraintes

Certains facteurs socio-économiques distincts de toute composante alimentaire expliquent pourquoi certains États sont plus ou moins touchés par la précarité alimentaire.

Le niveau de revenu disponible médian équivalisé constitue un premier déterminant structurel. Celui-ci mesure le niveau de vie des ménages après impôts. De plus, son expression en standards de pouvoir d'achat (PPS) permet de prendre en compte des différences de prix dans l'UE. En 2024, le revenu disponible médian équivalisé dans l'Union européenne s'établit autour de 19 900 PPS. Il atteint seulement 10 000 PPS en Bulgarie, 11 000 PPS en Roumanie et 15 000 PPS en Grèce. Ainsi, à un niveau de prix donné, un revenu médian plus faible réduit la capacité d'absorption des ménages face aux hausses de dépenses contraintes. L'alimentation devient plus rapidement une variable d'ajustement, ce qui contribue à des taux plus élevés de contrainte alimentaire. À l'inverse, il dépasse 23 000 PPS en République tchèque, 26 000 PPS aux Pays-Bas et excède 35 000 PPS au Luxembourg. L'Espagne et l'Italie présentent des revenus médians proches de la moyenne européenne, compris entre 20 000 et 22 000 PPS [27].

La position sur le marché du travail constitue un déterminant central de l'exposition à la précarité alimentaire. Les ménages à très faible intensité de travail sont des ménages dans lesquels les personnes en âge de travailler ont travaillé, sur une année, au plus 20 % de leur capacité potentielle de travail, ce qui traduit une insertion durablement limitée dans l'emploi. En 2024, la part de la population vivant dans des ménages à très faible intensité de travail s'établit autour de 8% dans l'Union européenne. En Grèce, elle atteint environ 10 %, signalant une proportion plus élevée de personnes vivant dans des ménages durablement faiblement insérés dans l'emploi. À l'inverse, aux Pays-Bas et en République tchèque, cette part demeure plus faible, autour de 3% à 5% [28]. Ainsi, plus la part de ménages faiblement insérés dans l'emploi est élevée, plus le risque de renoncement alimentaire augmente.

[27] Eurostat (2025), Median equivalised net income (ilc_di03)

[28] Eurostat (2025), People living in households with very low work intensity (ILC_LVHL1)

La structure des dépenses des ménages constitue un autre facteur des disparités nationales en Europe. La part des dépenses alimentaires (aliments et boissons non alcoolisées) représentent 13% du total des dépenses de consommation de ménages en 2024 [29]. Celle-ci est particulièrement élevée en Roumanie (23%) ou en Bulgarie (20%) contre le Luxembourg (9%) ou l'Irlande (10%). Cette configuration accroît la vulnérabilité face aux chocs économiques, car les ménages disposent de marges de manœuvre limitées pour ajuster leurs dépenses sans affecter leur consommation alimentaire.

Les coûts liés au logement constituent un facteur aggravant majeur de la précarité alimentaire. La part de la population consacrant plus de 40% de son revenu disponible aux coûts du logement [30] demeure particulièrement élevée en Bulgarie (19%) ou en Slovaquie (17%). À l'inverse, elle est nettement plus limitée aux Pays-Bas ou en Pologne (3%). Ainsi, dans les pays où logement et énergie absorbent une fraction plus importante du revenu, les dépenses alimentaires sont plus fréquemment comprimées, ce qui alimente les disparités de précarité alimentaire.

L'analyse comparée montre ainsi que la précarité alimentaire s'inscrit dans un continuum de vulnérabilités socio-économiques structurelles, combinant faibles niveaux de revenus, instabilité de l'emploi et poids élevé des dépenses contraintes. Les États membres où ces vulnérabilités sont les plus marquées présentent également les niveaux les plus élevés de précarité alimentaire. Ces éléments confirment que les disparités observées au sein de l'Union européenne relèvent avant tout de facteurs socio-économiques structurels, plutôt que d'un déficit global de disponibilité alimentaire.

Des capacités redistributives et des dispositifs d'aide inégalement efficaces

Les types de systèmes sociaux nationaux conditionnent non pas tant le niveau de précarité alimentaire que les formes de réponses apportées à celle-ci. Dans les États-providence les plus redistributeurs, des dépenses de protection sociale élevées permettent de réduire le risque de pauvreté après transfert [31]. Elles dépassent 30% des dépenses totales en France, Finlande et Autriche en 2022. À l'inverse, elles se situent entre 16% et 18% en Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie et dans les pays baltes.

[29] Eurostat, (s.d.). Household budget surveys

[30] Eurostat (2025), People living in households with very low work intensity (ILC_LVHL11)

[31] Eurostat (2026), Social protection statistics – overview

L'architecture de l'aide alimentaire explique pourquoi, à précarité comparable, la capacité de prise en charge et de stabilisation diffère fortement entre États.

La structuration et le degré d'institutionnalisation des réseaux associatifs permettent d'être opérationnel face à la précarité alimentaire sans expliquer ses causes et ses inégalités interétatiques. Le Portugal et la République tchèque s'organisent autour de fédérations couvrant l'ensemble du territoire et fortement soutenus par des aides publiques et privées. À l'inverse, en Grèce, le système d'aide alimentaire demeure plus fragmenté et faiblement intégré aux politiques publiques [32]. Dans des pays comme la Norvège et les Pays-Bas, on retrouve des configurations intermédiaires car la précarité alimentaire y est moins importante.

Les dispositifs sociaux européens contribuent à atténuer la précarité alimentaire sans en traiter les causes structurelles. En 2024, le FSE+ a permis de redistribuer des repas à 3,9 millions de personnes certes [33]. Mais les pays couverts (République tchèque, Belgique, France, Pays-bas) se caractérisent par des taux de privation matérielle et sociale sévères inférieurs à la moyenne européenne en comparaison d'États comme la Grèce, la Bulgarie ou la Roumanie. Cela contribue indirectement aux disparités : les pays où l'aide est déjà structurée captent plus facilement les ressources, ce qui peut renforcer l'asymétrie de capacité de réponse entre États.

Enfin, les cadres juridiques européens encadrant le don alimentaire influencent directement l'approvisionnement des banques alimentaires. Un premier modèle repose sur des obligations légales de don, assorties de sanctions, comme en France, en Pologne ou en Tchéquie, ce qui permet de sécuriser des volumes et de limiter le gaspillage. Un deuxième modèle privilégie des cadres incitatifs, dans lesquels le don reste volontaire mais est facilité par des règles claires, une sécurisation juridique et des incitations fiscales, à l'image de l'Italie, de la Finlande, du Portugal ou de l'Espagne. Enfin, un troisième modèle repose sur le volontariat sans cadre juridique spécifique, comme en Allemagne, aux Pays-Bas ou en Grèce, où le recours à la soft law limite la capacité à assurer une réponse durable et structurée à la précarité alimentaire [34].

[32] Warshawsky, D. (2025), Leveraging crises into opportunities: European food banks in the time of COVID, inflation, and war, Discover Food

[33] FEBA (2024), ESF+ implementation report

[34] SAFE (2024), EU legal frameworks on food donation

Des chocs macroéconomiques amplificateurs de ces écarts structurels

Entre 2019 et 2020, l'indicateur d'incapacité à se permettre un repas contenant viande, poisson ou équivalent végétarien tous les deux jours est resté globalement stable dans l'Union européenne, y compris dans les pays déjà caractérisés par une forte précarité alimentaire comme la Grèce, la Bulgarie ou la Roumanie. Cette stabilité indique que, sur le plan de l'accès à l'alimentation, le choc de la crise du Covid-19 a été amorti par des dispositifs nationaux de soutien aux revenus et à l'emploi [35].

Cependant, la poussée inflationniste post-Covid a joué un rôle central dans l'accentuation des disparités de précarité alimentaire entre États membres. Les données issues de l'indice des prix à la consommation harmonisé montrent que l'inflation alimentaire moyenne dans l'UE s'établit autour de 18-19% en 2022. La Hongrie (37%) et les pays Baltes (30-37%) enregistrent des hausses nettement supérieures [36]. Dans ces États, la flambée des prix se traduit par une aggravation de la contrainte alimentaire. À l'inverse, à Chypre (10%) ou au Danemark (13%), l'inflation alimentaire, bien que significative, a eu un impact plus contenu sur l'accès à l'alimentation. En somme, l'inflation a amplifié des inégalités de précarité alimentaire déjà existantes entre États.

Au total, les inégalités de précarité alimentaire entre États membres s'expliquent moins par un déficit alimentaire global que par des configurations nationales inégalement protectrices : niveaux de revenus et qualité de l'insertion professionnelle, poids des dépenses contraintes (notamment logement), sensibilité différenciée aux chocs inflationnistes, et efficacité variable des amortisseurs redistributifs. Les dispositifs d'aide alimentaire jouent principalement un rôle compensatoire, dont l'intensité dépend de l'institutionnalisation des réseaux et des cadres juridiques nationaux, sans corriger les déterminants structurels à l'origine des écarts.

[35] Eurostat (2025), People unable to afford a meal with meat, fish or a vegetarian equivalent every second day (ilc_mdcs03)

[36] Eurostat (2025), HICP - annual average rate of change (PRC_HICP_AIND)

3. L'AIDE ALIMENTAIRE, UNE PRIORITÉ DE L'UE ? LES MOYENS D'ACTION AU NIVEAU EUROPÉEN ET LES TENTATIVES D'ACTION DE LA COMMISSION

a. Quelles bases pour agir en matière d'aide alimentaire ?

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, l'organisation de l'aide alimentaire en Europe est un système complexe, reposant majoritairement sur des financements de l'Union Européenne (FSE+) auprès d'associations caritatives et de banques alimentaires, et un réseau d'acteurs à toutes les échelles. Cette complexité de l'organisation de l'aide alimentaire dans l'UE est en partie due à la définition juridique compliquée du droit à l'alimentation, qui ne donne pas d'obligations aux États d'agir dans toutes les situations de précarité alimentaire. Alors qu'en est-il de la reconnaissance du droit à l'alimentation par les États, et quelles sont les compétences sur lesquelles se base l'UE pour intervenir ?

Existe-t-il un droit à l'alimentation en Europe ?

Le droit à l'alimentation est reconnu comme un élément constitutif d'un niveau de vie suffisant dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, mais cette déclaration seule n'est pas suffisante pour faire du droit à l'alimentation un droit invocable par un juge. En effet, cet article reconnaît le droit de chacun « 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[...] » [37],

[37] *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. (1948, 10 décembre). ONU. Article 25, alinéa 1.

mais ceci ne constitue en rien une obligation pour un État de fournir à tous ses citoyens les moyens de ce niveau de vie suffisant, mais simplement de n'empêcher à personne, par aucun moyen discriminatoire, d'atteindre ce niveau de vie. La fin de cet article précise encore l'obligation qui est donnée à l'État, en précisant qu'elle s'applique dans les cas « de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté »[38], ce qui s'applique donc notamment dans les cas de détention, où l'État est alors obligé de fournir de la nourriture à ses détenus.

L'ONU a ensuite adopté le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui comptait 170 États parties en avril 2020, dont les 27 États membres de l'UE, dans lequel est inscrit le droit à l'alimentation. Cependant, ce pacte de 1966 n'est pas contraignant et n'engage les États parties qu'à prendre « 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 »[39], « au maximum de leurs ressources disponibles » [40]. Ce droit, tel qu'il est défini dans ce pacte, est en fait une reconnaissance du « droit à un niveau de vie suffisant, y compris une alimentation adéquate »[41], ainsi que le « droit fondamental d'être à l'abri de la faim ». Tout comme la DUDH, il ne constitue donc pas une obligation pour les États de garantir un accès à un repas, notamment pour des personnes en situation de grande précarité, mais pose simplement l'obligation de fournir de la nourriture aux personnes ne pouvant pas y avoir accès par elles-mêmes lorsqu'elles se trouvent dans des situations de détention, en temps de guerre ou en cas de catastrophe naturelle.

Le droit à l'alimentation existe ainsi dans les traités internationaux, avec une définition restrictive du rôle de l'État. En plus de cette obligation d'agir très limitée, si ce droit est reconnu au niveau international, il ne l'est pas si clairement au niveau européen ou au niveau national. L'une des principales difficultés, au niveau national, tient au fait que de nombreuses conventions et traités, en l'occurrence des pactes internationaux, ne sont pas directement applicables en droit interne. Autrement dit, même lorsqu'un État les a signés, il ne s'agit souvent que d'un engagement dépourvu d'effet juridique immédiat, qui ne peut pas être invoqué devant un juge lors d'une décision judiciaire. ni donner lieu à des sanctions en cas de non-respect des engagements pris. Dans beaucoup d'États, les citoyens et citoyennes ne peuvent donc pas voir leur droit à l'alimentation reconnu comme n'ayant pas été respecté.

[38] *ibid.*

[39] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. (1966, 16 décembre). ONU. Article 11, alinéa 1.

[40] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. (1966, 16 décembre). ONU. Article 2, alinéa 1.

[41] *ibid.*

Une perspective permettant en revanche d'entrevoir une possibilité de progression pour la reconnaissance du droit à l'alimentation en Europe se trouve dans les prises de position non contraignantes des Comités onusiens. A travers ces comités, il est en effet possible pour des personnes de déposer des plaintes individuelles, au sujet d'une possible violation de leurs droits. Les comités rendent une décision, suivant un protocole similaire à celui d'une Cour, mais leur décision n'est pas contraignante. Cependant, ces dernières ont tout de même une certaine valeur car les États sont obligés, à minima, de prendre connaissance des décisions. Si certains États, à l'instar de la France, s'en tiennent généralement à cette étape, d'autres reconnaissent un caractère contraignant des décisions des Comités, ce que le Tribunal Suprême Espagnol avait fait en 2018 [42].

Au niveau régional, en Europe, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) [43] ne reconnaît pas pleinement ce droit à l'alimentation, et les dernières décisions de la Cour sur ce sujet ne laissent pas transparaître d'évolution de sa position. En effet, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDH) ne garantissant pas le droit à l'alimentation, la CEDH est obligée de passer par un autre droit reconnu par la Convention pour protéger les individus, selon un système de protection par ricochet. Ainsi, dans plusieurs affaires [44], la Cour s'est appuyée sur l'article 3 de la Convention, qui interdit les traitements inhumains et la torture, pour que la privation de nourriture soit reconnue comme tombant dans la définition de ces traitements inhumains. Le droit à l'alimentation est donc plus utilisé comme un élément constituant une autre infraction, plutôt qu'un droit en lui-même. Un autre ricochet a été celui du droit à la vie privée et la liberté religieuse, dans les cas où des détenus étaient forcés de manger des aliments contraires à leur foi [45].

Malgré tout, le droit à l'alimentation, bien que reconnu par de nombreuses instances onusiennes, directement ou non, reste flou juridiquement. De plus, tous les États n'utilisent pas la même notion, certains comme la France préférant l'idée de « démocratie alimentaire », d'autres celle de « sécurité alimentaire ». Nous voyons donc qu'au niveau national et international, le droit à l'alimentation est plus un droit abstrait qu'un droit concret, mobilisable par les juges et les individus. Seuls la charité ou les financements de projets, notamment par l'UE, permettent donc d'agir contre l'insécurité alimentaire.

[42] Notre affaire à tous. (2022). Droit à l'alimentation.

[43] Cour reliée au Conseil de l'Europe, organe extérieur à l'Union européenne, mais dont les jugements peuvent avoir un impact sur les États y participant.

[44] *Op. cit.* 32

[45] Jakobski c/ Pologne. (2010, 7 décembre). CEDH

Quelles bases pour l'action de l'UE en matière d'alimentation ?

Nous savons que l'UE joue un rôle clé dans l'aide alimentaire et la lutte pour la sécurité alimentaire sur son territoire. Nous allons donc voir sur quelles compétences l'UE se base-t-elle alors pour agir dans ce champ. Celles-ci sont multiples et se divisent en 3 catégories.

La première regroupe les compétences, exclusives ou partagées de l'Union européenne en matière de production des denrées alimentaires (PAC et marché intérieur, politique de la concurrence) ou d'approvisionnement à l'échelle européenne, notamment par les importations sur son territoire (politique commerciale et de concurrence). Par ces compétences et le fait que l'Union européenne reste principalement centrée sur le commerce, elle agit directement sur les produits consommés par sa population, les denrées disponibles et assure le bon approvisionnement pour l'ensemble des territoires, au moins en théorie. Cette responsabilité d'approvisionnement est d'ailleurs fréquemment mise en avant par l'UE dans les débats sur les normes environnementales agricoles, l'UE rappelant alors que le maintien de sa capacité à nourrir sa population par sa production propre (PAC) ou l'importation, doit rester une priorité.

La deuxième catégorie de compétences de l'UE dans le domaine de l'alimentation est celle du contrôle des denrées alimentaires sur le marché. Celle-ci se base sur la compétence partagée de l'UE en termes de protection des consommateurs et est aussi liée à ses compétences concernant le domaine de la santé publique et de l'environnement. Cette seconde catégorie implique en substance la responsabilité pour l'UE d'assurer une alimentation de qualité, au-delà d'un seul accès quantitatif à des denrées alimentaires. Énoncée à l'article 169 du TFUE, la protection des consommateurs consiste en ce qui suit : « Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, l'Union contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts ». C'est à travers cette compétence que l'UE agit aussi de façon extensive sur les denrées alimentaires en circulation sur le territoire, en imposant des normes sanitaires à travers 4 piliers : l'hygiène alimentaire, la santé animale, la santé des végétaux et la surveillance des contaminants et résidus. Tout ceci fait que dans l'Union européenne, la notion de sécurité alimentaire est plus comprise sous cet aspect de régulation et surveillance de la qualité des denrées sur le marché, plutôt que de possibilité d'accès aux denrées pour tous et toutes.

Finalement, c'est seulement sur une dernière catégorie de compétences que l'Union base son action en matière d'aide alimentaire : celles relatives à la politique sociale et la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'Union. La première, la politique sociale, définie à l'article 151 du TFUE, a des objectifs limités : « la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail » permettant leur égalisation dans le progrès », le dialogue social, le développement du capital humain permettant un niveau d'emploi élevé, une protection sociale adéquate et la lutte contre les exclusions. ». Cet objectif d'amélioration des conditions de vie rejoint aussi celui porté par la politique de cohésion qui vise à lutter contre les disparités économiques et sociales entre différentes régions (bien qu'avec un ancrage plus territorial cette fois). C'est à ces deux compétences qu'est relié le programme FSE+, qui est aujourd'hui le principal biais par lequel l'UE participe à l'aide alimentaire. Le nom, le domaine d'action et l'enveloppe de ce fond ont beaucoup évolué au fil des années et des programmations budgétaires européennes. Dans la programmation 2014-2020, le FSE avait pour deuxième objectif de « promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et la discrimination » [46]. C'est aussi lors de cette période de programmation qu'est publié le Socle européen des droits sociaux en 2017, qui solidifie cette compétence.

Dans la programmation 2021-2027, devant répondre aux nouveaux défis posés par la crise du Covid, le FSE se voit cette fois-ci doté comme objectif premier de « soutenir l'emploi et la mobilité de la main-d'œuvre, l'éducation et l'inclusion sociale, notamment en contribuant à éradiquer la pauvreté et, dès lors, contribuer à la réalisation des objectifs du socle européen des droits sociaux » [47]. C'est donc principalement au travers de cette troisième catégorie de compétence de l'action sociale de l'Union qu'intervient la notion de l'aide alimentaire, en lien étroit avec la lutte contre la pauvreté.

Les tentatives d'approfondissement de l'action de l'Union Européenne en matière d'aide alimentaire

Si les compétences de l'Union européenne en matière d'aide alimentaire sont très limitées, l'impact de ses actions n'en reste pas moins très important pour l'ensemble des acteurs de l'aide alimentaire en Europe. Ceux-ci ont d'ailleurs failli voir un élargissement des ambitions européennes sur la question de l'accès pour tous à une alimentation saine avec la stratégie « Farm 2 Fork ». Aujourd'hui ces ambitions d'approfondissement de l'action de l'UE dans ce domaine reposent surtout sur l'initiative des citoyens et citoyennes européens.

[46] Martinez Garzon, V. M. (2025). Le Fonds social européen plus (FSE+). Fiches thématiques sur l'Union européenne, Europarl.

[47] *ibid.*

b. Les tentatives d'approfondissement de l'action de l'Union Européenne en matière d'aide alimentaire

Si les compétences de l'Union européenne en matière d'aide alimentaire sont très limitées, l'impact de ses actions n'en reste pas moins très important pour l'ensemble des acteurs de l'aide alimentaire en Europe. Ceux-ci ont d'ailleurs failli voir un élargissement des ambitions européennes sur la question de l'accès pour tous à une alimentation saine avec la stratégie « Farm 2 Fork ». Aujourd'hui ces ambitions d'approfondissement de l'action de l'UE dans ce domaine reposent surtout sur l'initiative des citoyens et citoyennes européens.

« Farm 2 Fork », une stratégie ambitieuse finalement abandonnée

Le Pacte Vert, un ensemble d'initiatives politiques proposées par la Commission fin 2019 et en 2020, se voulait être un moment « man on moon » [48], comme l'avait évoqué la Présidente de la Commission Ursula Von der Leyen en présentant le plan pour la transition écologique en Europe. C'est dans ce contexte que la Commission présenta alors sa stratégie « Farm 2 Fork » en 2020, traduite en français par « De la Ferme à la Table », volet agricole et alimentaire du Pacte, visant à promouvoir « un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement ».

Cette stratégie présentée par la Commission était très ambitieuse sur le plan environnemental avec une réduction de l'utilisation des pesticides de 50% d'ici 2030 et une réduction de 20% pour les engrais chimiques. Mais cette stratégie touchait aussi aux enjeux liés à la sécurité alimentaire et à l'aide alimentaire avec comme quatrième objectif de « garantir la sécurité alimentaire, la nutrition et la santé publique, en veillant à ce que chacun ait accès à une alimentation suffisante, sûre, nutritive et durable ». La stratégie prévoyait d'agir contre la perte des nutriments dans nos aliments par des mesures concrètes et d'encourager et de donner les moyens aux citoyens européens de choisir des options plus saines pour leur alimentation en les rendant plus abordables. Une des mesures proposées pour cela était d'améliorer et d'unifier à l'échelle européenne un système d'information des consommateurs sur l'apport nutritionnel des aliments. Une part importante de la stratégie était aussi dédiée à la lutte contre le gaspillage au niveau des commerces et des consommateurs.

[48] Von der Leyen, U. (2019, 11 décembre). Press remarks by President von der Leyen on the occasion of the adoption of the European Green Deal Communication. [Transcription de discours]. Commission européenne.

Cependant, une stratégie n'est pas un texte contraignant, mais un énoncé des orientations générales de la Commission et des futurs projets législatifs. Et ces orientations n'ont, pour la majorité, jamais vu le jour. Selon le média Toute l'Europe, au 31 janvier 2025, seuls onze textes avaient été adoptés sur l'ensemble de la stratégie et pour beaucoup, ils n'atteignent pas les ambitions initiales de la stratégie [49]. Dès le début, cette stratégie avait d'ailleurs fait l'objet de nombreuses critiques, notamment par Copa-Cogeca, le principal syndicat agricole européen, dont le principal argument était que cette politique allait rendre « l'UE dépendante des importations pour nourrir sa population ». Certains États membres avaient aussi critiqué les ambitions vertes de la Commission pour les mêmes raisons, à l'instar de la France. Malgré ceci, la Stratégie avait réussi à être adoptée en 2021 par le Parlement.

Finalement c'est l'invasion de l'Ukraine par la Russie qui a porté le premier coup à la stratégie « Farm 2 Fork ». Le stress que l'invasion a fait vivre au secteur agricole européen, en plus des mobilisations agricoles, ont sérieusement affaibli les ambitions de la Commission. Ce sont ensuite les élections européennes de 2024, qui ont changé la configuration politique du Parlement dans une direction plus conservatrice, et l'avancée des négociations de l'accord avec le Mercosur qui ont fini d'enterrer cette ambition. En 2024, Ursula Von der Leyen annonce que la stratégie est officiellement abandonnée.

Ce qu'il reste de « Farm 2 Fork » est un petit ensemble de textes ayant réussi à être adoptés, dans des versions nettement moins ambitieuses que prévu initialement et tous centrés sur des enjeux environnementaux. Pour ce qui est des objectifs liés à l'aide alimentaire, la France a introduit le nutri-score sur la base de ce qui avait été proposé par la Commission, mais ce système n'a pas été étendu à l'échelle européenne et garde donc une portée très limitée.

De nouvelles perspectives ?

Le combat pour une prise en considération plus importante de l'aide alimentaire en Europe n'est cependant pas fini sur les plans institutionnel et juridique, car d'autres perspectives sont possibles.

« La Commission organisera chaque année un dialogue sur l'alimentation avec les acteurs du système alimentaire, y compris les consommateurs, les producteurs primaires, l'industrie, les détaillants, les autorités publiques et la société civile. »

[49] Ledroit, V. (2025, 10 février). « De la ferme à la table » : la stratégie contrariée de l'Union européenne pour verdir l'agriculture. Toute l'Europe.

Ce dialogue permettra d'aborder des questions urgentes telles que la reformulation des aliments, la collecte de données sur la consommation alimentaire et le caractère abordable des denrées alimentaires. [...] Dans ce contexte, le dialogue sur l'alimentation devrait également viser à promouvoir l'échange de bonnes pratiques et à surveiller le suivi de la pauvreté alimentaire dans les États membres au moyen d'instruments nationaux et de l'UE, y compris les politiques sociales, les programmes à destination des écoles et les bons alimentaires destinés aux ménages les plus vulnérables. »
[50]

Ceci est un extrait d'une communication de la Commission au Parlement, Conseil, CESE (Comité économique et social européen) et du Comité des régions, intitulée « Une vision pour l'agriculture et l'alimentation. Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures ». Publiée le 19 février 2025 en réponse à la montée de l'inflation ayant entraîné une hausse de la précarité alimentaire, cette communication n'est pas contraignante et n'a pas encore mené à une réponse législative. Mais elle témoigne tout de même d'une prise de conscience du problème au niveau institutionnel européen.

Finalement, le 8 juillet 2025, la Commission a enregistré l'initiative citoyenne européenne (ICE) intitulée « L'alimentation est un droit humain pour tous ! » et l'a jugée recevable. Celle-ci vise à faire reconnaître le droit à l'alimentation comme un droit fondamental au sein de l'UE et à « promouvoir des systèmes alimentaires sains, justes, humains et durables pour les générations actuelles et futures » [51]. « L'alimentation est un droit humain pour tous ! » dispose maintenant d'un an pour recueillir au moins un million de signatures dans au moins 7 États membres de l'Union. Si elle y parvient, la Commission devra rendre un avis sur sa volonté de légiférer ou non, ce qui pourrait avoir un impact majeur sur l'aide alimentaire dans l'UE.

En dehors de son cadre législatif, l'Union européenne se positionne aussi sur le sujet de l'aide alimentaire à travers ses Cadres financiers pluriannuels (CFP), qui concrétisent les grandes orientations de l'UE.

[50] Communication de la Commission au Parlement, Conseil, CESE et du Comité des régions. (2025, 19 février). Communication « Une vision pour l'agriculture et l'alimentation. Œuvrer ensemble pour un secteur agricole et alimentaire européen attractif pour les générations futures ».

[51] ICE « L'alimentation est un droit humain pour tous ! ». (2025). Objectifs de l'ICE « L'alimentation est un droit humain pour tous ! ».

4. LES NÉGOCIATIONS DU CADRE PLURIANNUEL FINANCIER 2028-2034 ET SON IMPACT POSSIBLE SUR L'AIDE À L'ALIMENTATION

a. Une restructuration ambitieuse pour le CFP 2028-2034

Le fonctionnement de la programmation budgétaire de l'Union européenne repose sur le Cadre Financier Pluriannuel (CFP), couvrant la prévision des dépenses et des sommes allouées à chaque thématique pour 7 ans et proposé par la Commission, puis négocié au Conseil avec l'appui du Parlement. En présentant sa proposition pour le nouveau CFP pour la période 2028-2034, la Commission a rapidement provoqué de l'inquiétude au sein de plusieurs organisations de la société civile. En effet, ne manquant pas d'ambition, le nouveau CFP propose une hausse du budget de l'Union européenne, en partie par une hausse de la part du PIB des États membres dédiée à l'UE. Mais il propose aussi une restructuration majeure du budget européen, passant de 7 piliers de la politique budgétaire européenne à 4, tout en assumant un tout nouveau cap pour l'Union, avec cette fois-ci un accent mis sur une Europe de la défense, compétitive et souveraine.

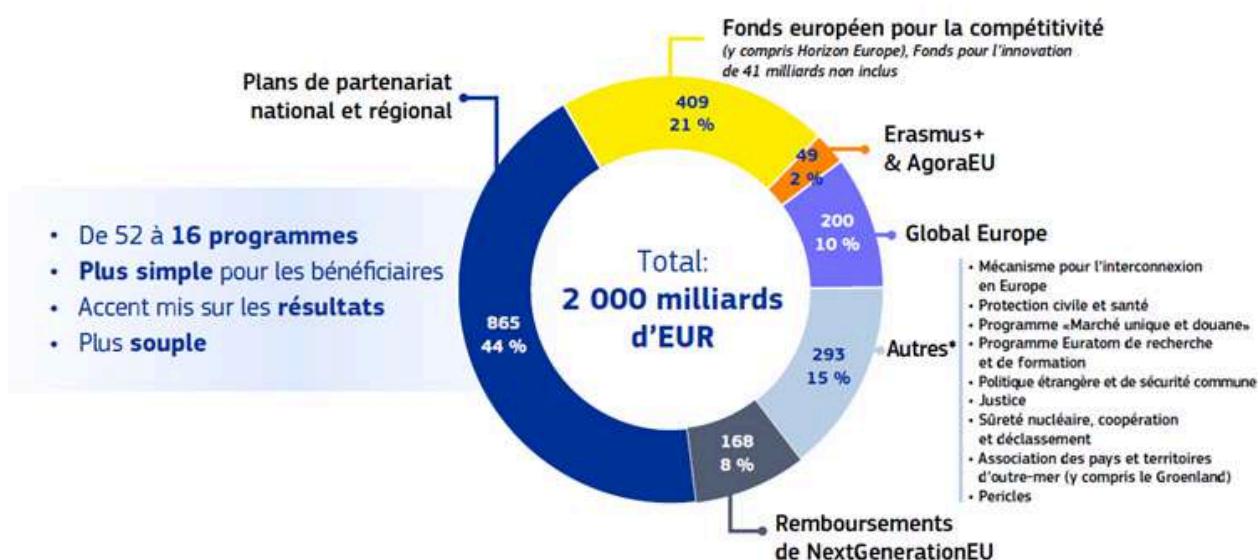
De 7 piliers à 4 : des nouvelles priorités européennes

Le CFP 2021-2027, négocié et repensé quand la crise du Covid commençait à peine, mettait l'accent sur le marché unique, l'innovation et le numérique, tout en développant des plans de résilience pour l'entièreté du territoire européen.

Pour la prochaine période budgétaire de l'UE, il semble que ce soit la situation en Ukraine et à l'international, ainsi que la crise énergétique qui a suivi, qui ont guidé la Commission dans la rédaction de la proposition de cadre pour les sept prochaines années. L'accent est mis sur une Europe forte, capable de se défendre et de tenir seule, par ses propres moyens.

Le premier pilier, pour la « Cohésion économique, sociale et territoriale de l'Europe, prospérité et sécurité de l'agriculture, des zones rurales et maritimes », qui comprendrait les Plans de partenariat nationaux et régionaux, ainsi que le remboursement du programme Next Generation EU, regroupe en réalité l'ensemble des anciennes politiques de l'Union en matière de développement régional (FEDER et Fonds de cohésion), migrations, frontières et sécurité, social avec le FSE+, mais aussi la PAC et la politique de la pêche. Ce premier pilier représente la plus grosse part de l'enveloppe totale de 2 000 milliards du CFP, avec les 865 milliards qui lui sont alloués.

Le deuxième, le pilier pour une Europe compétitive intitulé « Compétitivité, prospérité et sécurité », comprendrait les fonds européens pour la compétitivité, y compris Horizon Europe, Erasmus+, Agora EU, le programme pour le marché unique, Euratom, Pericles et d'autres. Il se voit alloué une somme de 458 milliards. Le troisième pilier, « Global Europe » ou Europe dans le monde, comprendrait le programme Europe dans le monde, ainsi que les instruments de la politique étrangère et de sécurité commune, et le budget pour les pays et territoires d'outre-mer. Celui-ci recevrait 200 milliards d'euros. Finalement le dernier pilier est alloué aux dépenses administratives de l'UE.



Infographie de la Commission pour résumer la proposition du CFP 2028-2034.

Avec cette proposition, la Commission souhaite mettre l'accent sur la flexibilité, la simplification et la rationalisation des dépenses de l'Union Européenne. Mais ce choix est aussi politique et influencé par le contexte mondial. Les dépenses liées à la défense voient leur budget quintuplé par rapport au précédent CFP [52], et Horizon Europe lui, double, tandis que la PAC passerait de 387 milliards d'euros sur la période 2021-2027 à 300 milliards entre 2028 et 2034.

Les Plans de Partenariats Nationaux et Régionaux et l'aide alimentaire

Pour regrouper l'ensemble des programmes et fonds réunis sous le premier pilier du budget, la Commission propose un système de Plans de Partenariats Nationaux et Régionaux (PPNR). Chaque pays devrait donc proposer un plan, détaillant un programme de réformes et d'investissements, pour répondre aux défis rencontrés par ce pays, ou une région en particulier de l'État membre [53]. Les États devront travailler en partenariat avec les autorités locales et/ou régionales, selon leurs cadres institutionnels pour l'élaboration de ces plans, l'identification des zones nécessitant une intervention et la mise en œuvre du plan. Chaque PPNR devrait comprendre des chapitres nationaux, sectoriels, régionaux et territoriaux et les États désigneront eux-mêmes une ou plusieurs autorités de gestion pour la bonne mise en œuvre des plans.

Les mesures détaillées dans les chapitres devront être des réformes, des investissements ou des interventions, avec des jalons et cibles définis en amont, et avec des objectifs à atteindre. Seulement lorsque ces jalons, puis objectifs finaux seront atteints, les États pourront alors demander des paiements à la Commission pour rembourser les paiements effectués par les États eux-mêmes afin d'atteindre des objectifs.

Le FSE+ disparaîtrait et les problématiques sociales comme l'aide alimentaire devraient être intégrées aux plans nationaux, au même titre que la PAC, la politique de cohésion et de développement régional ou même la pêche. La Commission introduit tout de même des minimums que les États devront respecter dans leur allocation des fonds dans les plans. Ainsi 43% des financements prévus devront cibler les enjeux climatiques et environnementaux, et 14% devront être alloués à des projets à portée sociale. L'arbitrage de savoir quels projets seront retenus, appartiendra cependant aux États individuellement.

[52] Rubio, E. (2025). Le Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034: une proposition ambitieuse d'une Commission fragile. Institut Jacques Delors.

[53] Notamment en se basant sur les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre Européen.

b. Problèmes et inquiétudes liées à la nouvelle proposition de budget pour l'aide alimentaire dans l'UE

Ce que prévoit cette proposition de CFP est absolument inédit et introduit de nombreux changements structurels au fonctionnement de l'UE dans son activité principale : la distribution de fonds. Ces changements se font aussi avec une ligne directrice autour de la défense éloignant l'Union de ses programmes sociaux. Il est alors légitime de s'inquiéter de cette évolution et ses effets sur les programmes d'aide alimentaire dans l'UE qui reposent lourdement sur ces financements européens.

La nationalisation des programmes sociaux européens

Tout d'abord, le premier facteur qui inquiète autant les administrations régionales que les associations, notamment d'aide alimentaire, est le fait que les plans seront établis au niveau national. Certes ce travail sera fait en collaboration avec les instances locales et régionales qui connaissent mieux les problèmes, mais la décision finale reviendra tout de même aux États. Ce processus, qui s'apparente concrètement à une nationalisation des fonds et programmes européens, inquiète les associations, car les logiques politiques et les agendas des gouvernements risquent d'intervenir dans les négociations au moment de l'élaboration des plans. La crainte est qu'ils détournent l'attention du souci principal à l'origine des fonds : donner une aide spécifique, ciblée, stable et liée au territoire. Les autorités régionales comme les associations s'inquiètent ainsi d'être marginalisées dans les négociations de ces plans et de ne plus recevoir des aides cruciales, notamment par leur stabilité et prévisibilité. Cette nationalisation de ces politiques mène aussi à une centralisation plus importante des décisions de financement, et donc une perte de la spécialisation de l'aide apportée par l'Union.

« Il faut quand même qu'on arrive à créer des garanties, [...] pour pouvoir assurer une juste répartition de ces fonds et que les arbitrages aussi, une fois qu'ils devront être faits au niveau national, ne soient pas complètement laissés au libre cours de l'État membre. » [54]

[54] Entretien avec Emilie Marquis-Samari, Conseillère Travail, emploi, inclusion sociale, égalité femmes-hommes à la RPFUE, le 28/11/2025.

Avec ce mélange de politiques et fonds, l'action sociale ne représenterait plus qu'un minimum de 14% des dépenses des PPNR. Mais ce seuil ne donne aucune information supplémentaire et ne prévoit pas de garanties permettant d'assurer que les programmes sociaux concernés seront tout aussi variés et pourront couvrir un spectre aussi large que le faisait l'UE avec le système de fonds précédent. Les garanties prévues portent en effet sur les différents niveaux de développement des régions, mais pas sur les types de politiques sociales menées. Bien que nombreux auparavant, les fonds et programmes européens assuraient que l'action de l'UE était large, variée et dans différents secteurs.

Une nouvelle logique de financement qui inquiète

Dans le fonctionnement des PPNR, il est aussi prévu que les États avanceront eux-mêmes les fonds nécessaires à la réalisation des projets de réforme, d'investissement ou d'intervention. Ceux-ci devront être conçus et pensés avec une logique à étapes et objectifs finaux à atteindre. L'Union remboursera donc les États sur la performance de leurs programmes et la qualité de la mise en œuvre vers les objectifs validés préalablement par la Commission. Ce système marque le passage d'une logique de financement par les coûts (l'Union finançait selon ce que le projet allait coûter) à une logique de financement par la performance. Il rappelle la logique de ce qui avait été mis en place durant la crise du Covid avec le programme Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR), outil temporaire de Next Generation EU.

Ce programme avait cependant fait l'objet de beaucoup de critiques, notamment par la Cour des Comptes Européenne lors de la réalisation du bilan de NextGen EU qui a affirmé : « en termes de performances, les jalons définis, de qualité très inégale d'un État membre à l'autre, mesurent surtout la capacité à dépenser de l'argent rapidement » [55]. Et en effet, si de nombreuses mesures avaient été mises en place grâce au FRR, peu de réels effets positifs avaient été notés. C'est pourquoi de nombreux acteurs demandent que des mesures soient prises pour assurer l'efficacité des dépenses et la bonne utilisation des fonds dans tous les États membres.

[55] Cour des comptes européenne. (2025). «Facilité pour la reprise et la résilience et soutien à la transition numérique dans les États membres – Une occasion manquée d'adopter une véritable stratégie pour répondre aux besoins liés au numérique». Rapport spécial. Office des publications de l'Union européenne.

Le remboursement de NextGen EU intégré dans les PPNR

Enfin, comme nous l'avons mentionné plus haut dans l'explication de la structure du budget et du premier pilier, le remboursement de NextGen EU est inclus dans l'enveloppe du pilier avec les PPNR. Ceci veut dire que si les taux d'intérêts du remboursement de NextGen EU changent et augmentent la somme totale à rembourser, l'enveloppe des PPNR accusera ce coût, ce qui réduira la part allouée aux différents projets. L'enveloppe sociale déjà fortement réduite, reste donc d'autant plus incertaine qu'elle n'est pas à l'abri d'une nouvelle réduction.

Globalement, la place des programmes sociaux dans ce nouveau CFP est plus incertaine que jamais et mène à beaucoup d'inquiétudes et d'interrogations chez les associations d'aide alimentaire, la plus importante étant de savoir si elles pourront continuer à recevoir des aides au même niveau que durant le CFP actuel, et donc continuer leur activité, déjà complexifiée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Avec l'évolution de la crise de l'inflation et les difficultés grandissantes à se nourrir en Europe, il semble nécessaire que des garanties soient données aux associations d'aide alimentaire quant à l'obtention des fonds auxquels elles dépendent afin de pouvoir continuer leur action dans les meilleures conditions, par la Commission ou les États membres.

Sciences Po Strasbourg

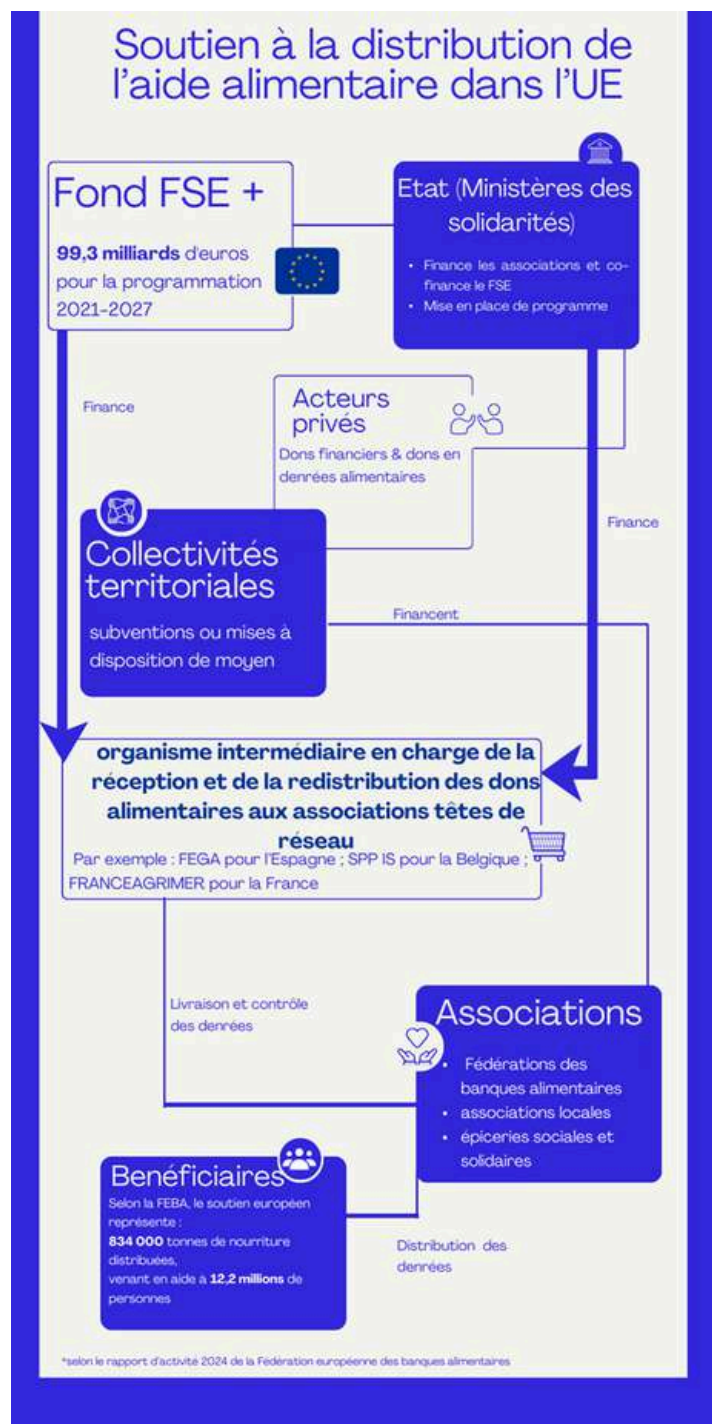
École

de l'Université de Strasbourg

COMMENT S'ORGANISE L'AIDE ALIMENTAIRE EN EUROPE ?

ÉTATS DES LIEUX, COMPARAISONS ET BONNES PRATIQUES

1. CARTOGRAPHIE DES ACTEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN EUROPE



L'aide alimentaire au sein de l'Union européenne peut être considérée comme une véritable chaîne de solidarité qui mobilise de nombreux acteurs au niveau européen, national et local, au cœur d'interactions complexes. L'infographie ci-contre illustre ainsi le fonctionnement général des acteurs de l'aide alimentaire en Europe, et les liens entre ces divers niveaux d'interventions.

Structurée autour de financements publics, et complétée par l'engagement des États, des collectivités, des associations et du secteur privé, elle s'appuie sur des intermédiaires logistiques et des réseaux associatifs de terrain pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables. Malgré ce cadre commun, les modalités de fonctionnement et de financement varient fortement d'un État membre à l'autre, reflétant la grande diversité des systèmes d'aide alimentaire en Europe.

2. FINANCEMENTS ET DONATEURS DE L'AIDE ALIMENTAIRE

a. Fonds européens

En Europe, le financement de l'aide alimentaire s'inscrit dans un paysage institutionnel complexe et multi-niveau, caractérisé par l'articulation de ressources et de mécanismes européens, nationaux et privés. On retrouve ainsi en Europe plusieurs niveaux de ressources.

Au premier niveau, les ressources européennes constituent une source importante de financement pour les acteurs de l'aide alimentaire, en particulier depuis l'instauration du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), en 2014.

Cependant, les financements européens sont souvent conditionnés à une contrepartie nationale: l'État joue alors, un rôle de financeur direct de l'aide alimentaire en cofinçant les acteurs de l'aide alimentaire via des subventions. De plus, les États peuvent jouer un rôle de soutien indirect à travers l'élaboration de politiques publiques et législatives qui influencent fortement le développement ou non du secteur de l'aide alimentaire.

Enfin, le troisième niveau de financement est celui du secteur privé, qui regroupe des contributions diverses telles que les donations alimentaires de la grande distribution et des groupes du secteur industriel, le mécénat d'entreprise, ainsi que des dons privés et philanthropiques. Ce financement privé n'est pas négligeable, dans la mesure où il constitue une part structurante de l'approvisionnement des banques alimentaires et des associations de nombreux pays européens. En effet, il s'est renforcé ces dernières années dans un contexte où les États tendent à externaliser une partie de l'aide sociale vers des acteurs associatifs ou privés.

Enfin, les dispositifs européens de financement de l'aide alimentaire ne fonctionnent pas de manière isolée, ils s'imbriquent au sein de systèmes nationaux et régionaux déjà existants et structurés, tels que les politiques de protection sociale, les dispositifs de revenu minimum ou encore les allocations chômage. Ainsi, la configuration du financement de l'aide alimentaire en Europe s'inscrit dans une logique de complémentarité, mais aussi de fragmentation, où l'aide alimentaire occupe une place spécifique différenciée dans chaque pays malgré un cadre de financement européen commun.

La mise en place du FEAD: cadre financier pluriannuel 2014-2020

À partir de 1987, la mise en place du Programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD) marque l'entrée de l'aide alimentaire dans le champ d'intervention de l'Union européenne, non comme une politique sociale autonome, mais comme un instrument dérivé de la gestion des surplus de la Politique agricole commune (PAC). En effet, les surplus agricoles, jusqu'alors stockés ou détruits, ont pu permettre d'apporter une réponse aux enjeux croissants de précarité alimentaire [1]. Néanmoins, en raison de la diminution d'une offre d'inventaires agricoles et une hausse de la demande des denrées, le PEAD a été remplacé en janvier 2014 par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) inscrit comme un fond à part entière dans le cadre pluriannuel 2014-2021, sur lequel repose désormais en partie le financement de l'aide alimentaire [2].

Concernant le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), son objectif principal est de « promouvoir la cohésion sociale, de renforcer l'inclusion sociale et, partant, de contribuer à l'objectif d'éradication de la pauvreté au sein de l'Union européenne » [3]. Cet objectif général se décline en deux objectifs spécifiques et distincts. Le premier vise à soulager la pauvreté immédiate en fournissant une assistance non financière, sous la forme de denrées alimentaires et/ou d'aide matérielle de base. Le second objectif concerne davantage le rôle de coordination et d'appui de l'Union dans un domaine relevant principalement des compétences des États membres : il s'agit de compléter les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale.

[1] Cour des comptes (2025), L'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens

[2] Commission européenne (2025), Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) - Employment, Social Affairs and Inclusion

[3] *ibid.*

Ainsi, au sein de ce cadre général, le FEAD laisse aux États membres une marge de choix importante quant à ses modalités de mise en œuvre, à travers la sélection de l'un des deux types de programmes opérationnels (type I ou type II), correspondant aux deux objectifs précédemment évoqués. Le programme opérationnel de type I concerne la mise en place d'une aide alimentaire et/ou d'une aide matérielle de base, en lien direct avec le premier objectif du FEAD. Ce modèle constitue la forme d'utilisation du FEAD la plus répandue au sein des États membres. C'est notamment la Grèce qui représente la majorité des dépenses du FEAD en matière d'aide matérielle. L'Autriche, quant à elle, représentait en 2021, 8% de l'aide matérielle globale fournie. Le programme de type II concerne quant à lui les mesures d'accompagnement et d'inclusion sociale. Il a notamment été choisi par l'Allemagne qui lui avait alloué 92.8 millions d'euros entre 2014 et 2020 [4].

La mise en place du FEAD a notamment eu un effet majeur sur le système d'aide alimentaire au Portugal. En effet, le FEAD ne s'est pas uniquement imposé comme une source de financement supplémentaire de l'aide alimentaire existante, mais a également contribué à la création d'un sous-système spécifique rattaché au champ de la sécurité sociale. Ainsi, depuis sa mise en place deux systèmes co-existent. D'une part, le système historique organisé autour de la Fédération nationale des banques alimentaires, la *Associação Portuguesa dos Bancos Alimentares Contra a Fome*, regroupe 21 banques régionales et plus de 2000 organisations locales [5]. D'autre part, la mise en œuvre du FEAD a permis de diviser le pays en 146 zones auxquelles ont été attribuées plus de 600 organisations privées et publiques d'aide alimentaire, créant ainsi un second sous-système d'aide alimentaire propre, géré par une unité administrative du ministère de la Sécurité sociale [6].

L'inscription du FEAD au sein du FSE: cadre financier pluriannuel 2021-2027

Depuis 2021, le Fonds Européen d'Aide aux Plus Démunis (FEAD) n'existe plus en tant que programme autonome. En effet, il a été intégré au Fonds Social Européen Plus (FSE+), dans le cadre du budget pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne.

[4] ROCHAS, N. L. D. (2021), Info UE2 - L'utilisation du FEAD dans les États membres de l'UE.

[5] Greiss, Schoneville, Adomavičienė, Baltutė., Bernat, Cantillon, Carrillo-Alvarez, Delanghe, Goderis, Hermans, Horst, M. van der, Michoń & Pereirinha, J. A. C. (2022), Food aid in Europe in times of the COVID-19 crisis : An international survey project.

[6] Greiss Johanna, Schoneville Holger (2023), The Fund for European Aid to the Most Deprived and social citizenship: Case study research in Belgium, Lithuania and Portugal—Johanna Greiss, Holger Schoneville, p. 540-554

Cette intégration, bien que visant selon la Commission européenne « à simplifier la gestion des fonds européens » [7], a suscité des craintes quant à la perte de spécificité et d'autonomie du FEAD. Sébastien Thollot, secrétaire national du Secours populaire français avait notamment exprimé ses craintes quant à la dissolution des objectifs principaux et les fonds spécifiques alloués à l'aide alimentaire [8].

Cette fusion a plusieurs conséquences sur le financement de l'aide alimentaire en Europe par les fonds européens. On assiste à un assouplissement des règles de distribution de l'aide alimentaire et matérielle. Ainsi, depuis 2021, les actions relevant du FEAD peuvent être financées à 100% par les fonds européens (contre 85%, avec une co-contribution étatique à hauteur de 15%, auparavant). Néanmoins, malgré cette plus grande flexibilité, la perte d'autonomie de FEAD laisse son financement au bon vouloir des États membres. En effet, ceux-ci disposent d'une enveloppe globale relative au FSE+ (budget de 88 milliards d'euros pour 2021-2027) et sont libres de la redistribuer aux divers fonds en fonction des besoins et politiques nationales. Le règlement du FSE+ impose néanmoins aux États membres des exigences minimales en termes d'allocation des ressources. On retrouve notamment une exigence de 25% du fond alloués en faveur de l'inclusion sociale et un minimum de 3% spécifiquement alloué pour les personnes démunies. De plus, pour les pays où le taux de pauvreté infantile ou de jeunes sans emploi ni formation dépasse la moyenne européenne, des quotas supplémentaires (5% et 12,5% respectivement) sont exigés pour cibler ces publics vulnérables [9].

Ainsi, il existe aujourd'hui de fortes disparités entre États-membres sur le financement de l'aide alimentaire. En effet chaque États-membres dispose d'un budget différent dans le cadre des politiques de cohésion que ce soit FSE+, mais également d'autres budget plus ciblés territoriale ments tels que Fonds européen de développement régional (FEDER) ou encore le Fond pour une transition juste (FTJ), et allouent également un pourcentage différent de ces fonds à l'objectif spécifique numéro 13 dédié à la l'aide alimentaire et matérielle de base :

«Addressing material deprivation through food and/or basic material assistance to the most deprived persons, including children, and providing accompanying measures supporting their social inclusion» [10].

[7] Eur-Lex (2025), Fonds social européen plus—FSE+ (2021-2027)

[8] Secours Populaire français (2026), L'aide alimentaire européenne en péril

[9] Commission européenne (2021), Règlement UE 2021/1057 instituant le FSE+

[10] Eur-Lex (2026), Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) no 1296/2013

b. Financements étatiques

En dehors des fonds européens, l'aide alimentaire est aussi financée par les États membres à travers des financements propres mais aussi des cadres législatifs encourageant et facilitant les missions de l'aide alimentaire sur leur territoire national. Les États membres peuvent jouer un rôle crucial dans l'aide alimentaire en adoptant certaines mesures législatives en facilitant les missions. Celles-ci prennent des formes diverses selon les contextes nationaux.

Déduction fiscale sur les dons

Premièrement, les États membres ont la capacité d'influencer l'aide alimentaire en améliorant les ressources dont elles disposent, notamment par la déduction fiscale sur les dons en numéraire ou en nature.

L'Italie par exemple, a mis en place dès 1916 une déduction fiscale des dons de nourriture. En 2016, le Parlement italien a en effet adopté La Loi du 19 août 2016 n°166 sur la réduction des déchets, aussi appelée « La loi du bon samaritain », visant à lutter contre le gaspillage alimentaire en encourageant les dons des acteurs privés. Pour ce faire, cette loi met en place des réductions d'impôts pour les dons de produits alimentaires mais met aussi en place un système de déresponsabilisation. Le principe juridique de cette loi protège ainsi les personnes qui apportent leur aide de bonne foi contre les conséquences civiles ou pénales de leurs actes.

Obligation de don pour les invendus des distributions

Un autre dispositif législatif favorisant l'aide alimentaire en Europe peut également être mis en place par l'obligation de don des invendus.

En France, il existe pour les grandes distributions des obligations de conventionnement avec des associations habilitées pour distribuer leurs invendus et réduire ainsi le gaspillage alimentaire. Instauré par la loi Garot (2016) qui s'adresse aux industriels, puis l'ordonnance du 21 octobre 2019 (prise en application de l'article 15 de la loi Egalim) qui s'adresse aux restaurateurs, ce dispositif a permis de faire augmenter les dons alimentaires au niveau national.

Pour Waneck et Le Morvan [11], ces incitations aux dons qui existaient dès les années 1980 se sont renforcées grâce à ces lois, couplées à des déductions fiscales citées précédemment. Aujourd'hui, l'article 238 bis du code général des impôts vient en effet compléter la loi Garrot et Egalim, puisqu'il permet une déduction d'impôts de 60% de la valeur du don en cas de don en nature ou en numéraire pour toute entreprise assujettie à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés.

Réduction de la TVA

Troisièmement, se développe ces dernières années en Europe des propositions de réduction de la TVA sur les produits alimentaires, les rendant plus accessibles aux particuliers mais aussi aux banques alimentaires. Le Parlement européen a en effet adopté en 2022 une directive permettant aux États membres de différencier les taux de TVA selon des critères environnementaux et sociaux, conformément à la stratégie « De la ferme à la table ».

Ces mesures sont souvent temporaires, afin de répondre à une insécurité alimentaire conjoncturelle en tant de crise ou d'inflation. L'Espagne par exemple, a mis en place une suppression de la TVA sur les produits alimentaires de première nécessité pour compenser l'inflation [12]. Lancée pour neuf mois en décembre 2022, cette expérimentation avait permis une baisse de TVA de 4% à 0% pour toutes les denrées de première nécessité comme le pain, le lait, le fromage, les fruits, les légumes ou les céréales, et une baisse de 10% à 5% de la TVA sur l'huile et les pâtes. Plus récemment, en septembre 2025, une mesure semblable a été adoptée par la Suède qui a choisi de réduire temporairement son taux de TVA de 12 à 6% sur les produits alimentaires dans le cadre de son budget 2026 [13]. Devant entrer en vigueur le 1er avril 2026 et durer jusqu'au 31 décembre 2027, cette mesure vise à soulager les ménages dans un contexte de hausse des prix, sous l'effet de l'inflation, de la guerre en Ukraine et de la pandémie de coronavirus.

Gel des prix et encadrement des marges de distribution

Enfin, un dernier outil législatif envisagé correspond à l'encadrement des prix alimentaires et notamment en agissant sur les marges de la grande distribution. Cette mesure était particulièrement débattue dans certains États membres dans le contexte de crise économique et d'inflation post crise sanitaire du Covid-19.

[11] Waneck et Le Morvan, UNESCO (2025), Grand angle n°02, Insécurité alimentaire et politiques publiques en Espagne

[12] Le Monde, L'Espagne supprime la TVA sur les produits alimentaires de première nécessité, 27 décembre 2022

[13] Le Figaro, La Suède va baisser la TVA sur les produits alimentaires, une idée souvent évoquée en France, 4 septembre 2025

En France, le Sénat dénonçait en effet dans son rapport de juillet 2022 des abus sur la hausse des prix de vente de la part de la grande distribution [14] :

« Ces pratiques seraient facilitées par le fait que les consommateurs s'attendent, de toute façon, à constater une forte inflation dans les rayons : dès lors, augmenter le prix de vente « discrétionnairement », sans même que le prix d'achat n'ait été revu à la hausse, permet à celui qui met en œuvre cette pratique d'accroître sa marge en jouant sur l'ignorance du consommateur ».

Ces pratiques ne se résument pas toujours aux situations de crise, mais sont particulièrement problématiques puisqu'elles touchent directement aux choix alimentaires des particuliers, réduisant leur consommation ou réalisant un arbitrage les faisant changer de marques ou catégories de produits. En 2019, UFC-Que choisir dénonçait une marge sur les fruits et légumes bio en moyenne 75% plus élevée que sur les mêmes produits conventionnels dans les supermarchés.

Plus récemment en Hongrie, le Premier ministre Viktor Orbán annonçait l'introduction temporaire d'un plafond sur les marges des entreprises du secteur agro-alimentaire entre mars et mai 2025 [15]. Concrètement, cette mesure se traduisait en gel des prix de 30 produits alimentaires de première nécessité dans les chaînes de distribution au chiffre d'affaires de plus de 2.5 millions d'euros annuels. Cette mesure est toutefois grandement contestée par la Commission européenne qui considère que cette législation viole le principe fondamental de la libre circulation des biens et des services et l'interdiction de la discrimination. Pour l'UE, la législation oblige les détaillants étrangers à vendre à perte les produits couverts par la compression des marges et discrimine particulièrement les détaillants étrangers.

Les dispositifs de gel des prix et d'encadrement des marges de la grande distribution se heurtent aux principes de libre-échange et de compétitivité européenne. Pour ces raisons, ils sont encore source de nombreux débats et ne trouvent actuellement pas de consensus.

[14] Sénat, (2022), Rapport d'information, au nom de la commission des affaires économiques relatif à l'inflation et aux négociations commerciales, 19 juillet 2022

[15] Courrier International, La Hongrie plafonne les marges de certaines enseignes pour contenir l'inflation, 12 mars 2025

c. Financements locaux

Le niveau local (communes, départements, régions) est également un niveau central de l'aide alimentaire, étant en contact souvent direct avec les bénéficiaires de l'aide alimentaire et au fait des spécificités locales de son public.

Premièrement, les collectivités territoriales en Europe sont une source importante de financements directs ou indirects. Les collectivités subventionnent les associations habilitées et peuvent aussi mettre à disposition des locaux ou des espaces publics, ou encore participer aux appels à projets régionaux et nationaux. Par ailleurs, le niveau local est dans plusieurs États membres l'échelon de gestion privilégié des fonds européens dédiés à l'aide alimentaire. En Allemagne par exemple, le FEDER est géré au niveau régional par les 16 Länder, dont chacun dispose de son propre programme d'aide alimentaire.

Deuxièmement, les institutions locales disposent bien souvent de dispositifs propres dédiés à l'aide alimentaire. En France, les Centres communaux d'action sociale (CCAS) jouent un rôle central dans l'identification des besoins de personnes en privation matérielle et sociale, accueillant et réorientant les bénéficiaires de l'aide alimentaire.

Enfin, le niveau local est particulièrement adapté aux expérimentations autour de l'accès à l'alimentation. C'est le cas des initiatives de jardins partagés, caisses alimentaires (aussi appelées « sécurité sociale de l'alimentation ») ...

Pour ces raisons, le Comité européen des régions (CdR) préconisait un rôle plus clair et plus important des régions dans le nouveau Cadre financier pluriannuel [16].

La présidente du CdR dénonçait ainsi en juillet 2025 la création de **« plans nationaux monstres » et un budget qui « met en péril le rôle des régions et des villes dans le projet européen. Il n'existe aucune garantie que toutes les régions bénéficieront des investissements de cohésion, aucune disposition juridique ne définit la participation des régions à la gestion des fonds »**

[16] Comité européen des régions, (2025), *Budget à long terme de l'UE 2028-2034* : les dirigeants du CdR dénoncent la renationalisation massive et l'affaiblissement de la politique de cohésion au moyen de « plans nationaux monstres », 16 juillet 2025

d. Soutiens privés

Enfin, le financement direct ou indirect de l'aide alimentaire en Europe passe bien souvent par le soutien et notamment les dons du secteur privé. Les acteurs sont divers : producteurs agricoles, industrie agro-alimentaire, secteur du transport et du stockage, distributeurs et grossistes, restaurateurs ou encore particuliers. Les modes de dons sont donc différents selon les acteurs :

PRODUCTEUR		INDUSTRIEL		DISTRIBUTEUR	
► Don financier	1	► Don financier	1	► Don financier	1
► Don de produits	1	► Don de produits	1	► Don de produits	1
► Don de matériel/prestation		► Don de matériel /prestation	1	► Don de matériel /prestation	1
► Réduction d'impôt pour abandon de recettes	2	► Mécénat de compétences	1	► Abandon de recettes	2
► Retrait communautaire	3	► Réduction d'impôt pour abandon de recettes	2	► Conventionnement avec des associations	5
► Glanage	4	► Conventionnement avec des associations	5		

SOURCE : DRAAF, 2016

- **Producteurs** : Les producteurs et les agriculteurs jouent un rôle important dans l'aide alimentaire puisqu'ils permettent un approvisionnement en produits frais. La production étant l'étape où le plus de gaspillage se produit pour les fruits et légumes, leur action est particulièrement pertinente. Elle est possible en particulier grâce à la politique de retrait. Cette politique implique qu'en cas de difficulté à vendre la production (ex : embargo sur les productions agricoles), les règles européennes prévoient la possibilité de réaliser des retraits de fruits et légumes du marché. Les produits concernés peuvent être alors donnés à une association d'aide alimentaire, en contrepartie de compensations financières pour les produits retirés et les frais de distribution, à la charge de l'État et de l'Union européenne. Ce dispositif est toutefois temporaire et exceptionnel.
- **Industries Agro-alimentaires** : Les industries agroalimentaires peuvent aussi représenter des partenaires clés de l'aide alimentaire. En France, les Banques alimentaires recensent ainsi plus de 1166 entreprises de l'agroalimentaire partenaires et estiment leurs dons à 24.907 tonnes [17]. Il s'agit de produits avec des défauts d'emballage, d'étiquetage ou encore des produits en surplus, qui sont revalorisés à travers la donation. La Restauration collective et commerciale est également un acteur mobilisable dans le don alimentaire.

[17] Banques alimentaires, Nos sources d'approvisionnement

- **Distributeurs** : Le secteur de la grande distribution distribue partout en Europe des surplus ou dons aux banques alimentaires. Cela passe majoritairement par des conventions signées avec la Grande Distribution, permettant une récolte de produits frais aux Dates Limites de Consommation courtes et de fruits et légumes.
- **Campagnes de collecte** : Enfin, un grand nombre d'acteurs de l'aide alimentaire se financent ponctuellement par des campagnes de collecte. Celles-ci peuvent à la fois viser des dons financiers mais aussi matérielles, auprès d'entreprises mais aussi de particuliers. Dans ce dernier cas, des campagnes de mobilisation pour rechercher de nouveaux bénévoles peuvent aussi être menées. En Italie par exemple, une part significative des denrées récupérées par les banques alimentaires régionales provient de la Colletta Alimentare (collecte alimentaire). Cet événement national annuel constitue le moment de plus grande visibilité pour les banques alimentaires : chaque année, en novembre, dans toute l'Italie, des milliers de bénévoles se rendent dans les points de vente de la grande distribution pour inviter les citoyens à donner des produits destinés aux bénéficiaires [18].

e. Limites et défis du système de financement de l'aide alimentaire

Il est toutefois important de noter que tous les acteurs privés n'ont pas la même capacité à effectuer des dons. En effet les dispositifs comme l'obligation de dons des invendus, couplée à la défiscalisation des dons, tendent à favoriser le recours par les banques alimentaires, aux structures les plus grandes. Pour Nicole Darmon [19], ces dispositifs encouragent ainsi les banques alimentaires à se tourner vers les circuits longs en apparence moins chers et mieux organisés logistiquement que le circuit court et une multitude de petits acteurs. Par ailleurs, les dons alimentaires des entreprises et leur défiscalisation ne sont pas conditionnés par des gages de qualité nutritionnelle. L'aide alimentaire est ainsi souvent jugée d'une qualité nutritionnelle insuffisante, ce qui peut aggraver des situations de santé déjà fragilisées par les conditions de vie [20].

[18] Galli F., Hebinck A. et Carroll B. (2018), Addressing food poverty in systems: governance of food assistance in three European countries. Food Security

[19] Darmon, N., Bocquier A., Vieux, F., Caillavet, F., (2010), Insécurité alimentaire pour raisons financières en France

[20] Darmon, N., (2020). Nutrition, santé et pauvreté, Lutte contre la précarité alimentaire : de quoi parle-t-on ?

Ainsi les financements de l'aide alimentaire en Europe sont variés, mobilisant des acteurs européens comme nationaux ou locaux, publics comme privés, et à travers des modalités très différentes. Il est aujourd'hui très difficile de définir l'importance propre de chaque acteur dans l'aide alimentaire en Europe, celle-ci variant considérablement d'un pays à un autre. En République Tchèque par exemple, la majorité des aides, c'est à dire 85% du budget annuel de la CFFB (Czech Federation of Food Banks) provient de subventions gouvernementales. A l'inverse, en Grèce, le FBG ne reçoit aucun financement du gouvernement, car toutes ses ressources financières proviennent de dons privés, de fondations et d'autres sources non gouvernementales. Ces quelques exemples nous appellent donc à prendre en compte la diversité des financements des acteurs de l'aide alimentaire, et notamment les banques alimentaires, afin de ne pas faire de généralités abusives et proposer une analyse nuancée.

3. LES FORMES D'AIDE MISES EN PLACE PAR LES ASSOCIATIONS ET LEURS EFFETS

Depuis la fin des années 60, ont émergé en Europe des instances publiques ou privées redistribuant des denrées issues d'un surplus de production agricole. C'est cependant au milieu des années 1980, que s'amorce une réelle émergence et implantation durable du modèle de la banque alimentaire. Implantées progressivement dans la plupart des pays européens, celles-ci se fédèrent autour de la création de la Fédération européenne des banques alimentaires (FEBA) en 1986 [21]. L'émergence des dispositifs de banques alimentaires en Europe s'explique notamment par la réduction du modèle de l'État social européen et l'affaiblissement de la figure du *Welfare State*. Les banques alimentaires s'implantent ainsi sur le continent afin de combler le « vide » laissé par l'État dans la prise en charge des populations en situation de précarité alimentaire. Bien que les banques alimentaires constituent aujourd'hui le système d'assistance alimentaire le plus répandu et le mieux organisé en Europe, elles coexistent avec une pluralité d'organisations et d'initiatives locales fondées sur un principe similaire [22].

[21] FEBA Members (2026), National Food Banks & Partners

[22] Hebinck.A, Galli.F, Arcuri.S, Carroll.B, O'connor.D & Oostindie.H (2018), Capturing change in European food assistance practices: A transformative social innovation perspective.

Les crises récentes qu'elles soient économiques (2008), sanitaires (COVID-19) ou encore inflationnistes (post-2021) ont néanmoins démontré l'incapacité des banques alimentaires européennes à faire face à une série de chocs exogènes, relevant ainsi les limites du modèle en place, fondé sur la redistribution gratuite du surplus industriels à travers le dispositif des colis alimentaires. Ainsi, comme nous allons le voir, les différentes crises ont contribué à une mutation progressive des dispositifs relatifs à l'aide alimentaire vers des formes plus autonomisantes [23].

Ainsi, aujourd'hui, l'aide alimentaire en Europe ne renvoie plus à un modèle unique mais à une pluralité de pratiques. La nature de l'offre, les modalités d'accompagnement social et la fréquence de distribution varient selon les structures, les territoires et les besoins locaux [24]. On parle ainsi des « aides alimentaires » au pluriel, allant de la forme historique de distribution de colis alimentaires à l'accès à des repas, jusqu'aux épiceries sociales permettant l'achat de denrées à prix réduits. Dans cette perspective, la littérature distingue quatre grands modèles de pratiques d'assistance alimentaire [25], classés selon le degré d'urgence de la prestation [26] : (i) l'aide alimentaire d'urgence via les soupes populaires ; les distributions mobiles de repas ; (ii) l'aide alimentaire via la distribution de colis ; (iii) les épiceries sociales ou solidaires permettant l'accès à des denrées à prix réduits ; et (iv) les aides monétaires telles que les bons alimentaires, ou encore les cartes alimentaires [27].

a. Fourniture alimentaire d'urgence caritative

La première catégorie d'aide alimentaire correspond à une aide dite d'urgence, qui constitue la forme la plus ancienne d'assistance. Elle vise à répondre à un besoin vital et immédiat relatif au manque de nourriture, sans laquelle le bénéficiaire ne pourrait subvenir à son alimentation quotidienne [28]. Ce type d'aide est caractérisé par sa gratuité, son intention ponctuelle et son placement hors du marché. Plusieurs types d'aides coexistent : la distribution de repas chauds ou collations sous forme de « maraude », ainsi que la distribution de denrées brutes, à travers les paniers ou colis alimentaires.

[23] Cour des Comptes (2025), Rapport sur l'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens

[24] Global FoodBanking Network (2023), Annual Report, More than Foods

[25] Hebinck.A, Galli.F, Arcuri.S, Carroll.B, O'connor.D & Oostindie.H (2018), Capturing change in European food assistance practices: A transformative social innovation perspective. Local Environment, p398-413.

[26] Professor Riches, G.(2021), The Rise of Food Charity in Europe.

[27] Galli.F, Hebinck.A, & Carroll, B. (2018), Addressing food poverty in systems: Governance of food assistance in three European countries.

[28] Professor Riches, G. (2021), The Rise of Food Charity in Europe.

La distribution de repas chaud, sandwiches ou collations

L'aide alimentaire peut s'effectuer directement auprès des bénéficiaires, qu'elle soit délivrée au sein de restaurants sociaux, d'accueils de jour ou lors de maraudes. Concernant les maraudes, l'aide est caractérisée par une démarche « d'aller vers », dans laquelle le donateur ou le bénévole va directement à la rencontre du public ciblé pour distribuer des denrées directement consommables (soupe, café, sandwiches, repas). Elle est la première pierre de leur accompagnement social, un premier contact avec des personnes souvent exclues socialement [29].

Comme les maraudes, les restaurants sociaux et accueils de jour, notamment sous la figure de la soupe populaire, sont caractérisés par des critères d'éligibilité très souples, voire inexistant, puisqu'ils visent à répondre à des besoins élémentaires immédiats sans condition administrative préalable, en faveur d'une population précise (personnes sans domicile fixe ou fortement précarisées) [30]. Son accessibilité, l'absence de procédure et la faible barrière psychologique à l'entrée expliquent notamment la persistance de ce modèle historique et son utilité pour des publics très éloignés de l'action sociale classique.

Bien que démocratisée dans l'ensemble des pays européens, cette pratique reste minoritaire au sein des différentes formes que prend l'aide alimentaire. En France par exemple, seulement 7% des associations auxquelles la FEBA redistribue ses denrées, distribuent des repas et collations dans le cadre de maraudes ou d'accueils de jour, contre 80% pratiquant la distribution de paniers [31]. Ainsi, même si cette forme d'aide alimentaire reste connue et fortement citée, elle est dans les faits moins répandue (10% de la totalité de l'aide) [32]. Concernant les autres pays européens, le constat est le même. Au Portugal, trois organisations sur dix proposent des repas préparés [33]. En Allemagne également, une minorité de structures offre régulièrement des soupes chaudes ou autres repas préparés (10,40%) [34], tandis que la majorité des services se concentre sur la distribution de denrées à cuisiner. Cette répartition s'explique notamment par le coût humain, logistique et financier des repas préparés [35].

[29] Ministère du travail et des solidarités (2024), Les maraudes alimentaires.

[30] FEBA (2022). FEBA's contribution to the e-consultation on the VO Draft of the HLPE report - Reducing inequalities for food security and nutrition.

[31] Alberghini, A., Brunet, F., Grandseigne, R. et Lehrmann, J. (2017). L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics. Recherche sociale, p5-92.

[32] Clément, A. (2001). De l'évergétisme antique aux Restos du cœur : état et associations dans l'histoire du secours alimentaire. Revue internationale de l'économie sociale, p26-43.

[33] Greiss, J. Schoneville, H. (2023). The Fund for European Aid to the Most Deprived and social citizenship : case study research in Belgium, Lithuania and Portugal, Journal of European social policy, p. 540-554

[34] Simmet, A., Tinnemann, P., & Stroebele-Benschop, N. (2018). The German Food Bank System and Its Users - A Cross-Sectional Study. International Journal of Environmental Research and Public Health

[35] Capodistrias, P. Szulecka, J. Corciolani, M. (2021), European food banks and COVID-19: Resilience and innovation in times of crisis

La distribution de denrées brutes : paniers, colis d'urgence

La forme prépondérante d'aide alimentaire reste aujourd'hui le panier alimentaire ou le colis d'urgence, préparé à l'avance [36]. Le panier ou colis alimentaire est majoritairement constitué par les bénéficiaires eux-mêmes ou par l'équipe bénévole, avec un choix plus ou moins large, tandis que le colis d'urgence vise à répondre à un besoin immédiat et sa remise reste inconditionnelle [37]. Contrairement à la soupe populaire, qui s'adresse majoritairement aux personnes sans abri, les colis alimentaires distribués par les banques sont principalement utilisés par des personnes ayant un faible revenu, ou en situation de crise ponctuelle. Dans de nombreux pays européens (Belgique, Portugal, Lituanie, Italie ou encore les Pays-Bas), il s'agit encore aujourd'hui du principal format opéré par les banques alimentaires et associations caritatives, même si certains réseaux ont commencé à diversifier leurs pratiques. En Grèce par exemple, la banque alimentaire nationale (FBG) collecte les surplus alimentaires, principalement de l'industrie alimentaire et les redistribue aux charités locales, qui établissent leurs critères d'éligibilité et distribuent l'aide alimentaire sous forme de colis [38].

Ce modèle ne se limite pas à la remise de produits alimentaires : il s'insère fréquemment dans un accompagnement social plus large, notamment via des permanences juridiques, budgétaires ou d'accès aux droits en partenariat avec les services sociaux locaux. Au Pays-Bas [39], le cœur du dispositif des banques alimentaires est la distribution de colis. Bien que le système soit relativement récent (créé en 2002), il est aujourd'hui solidement structuré autour d'un siège national et d'un réseau de banques communautaires qui, en 2020, distribuaient l'aide via 535 points sur le territoire (VNV, 2020). Le colis alimentaire y représente la forme principale d'assistance, conçue comme temporaire et soumise à des critères d'éligibilité fondés sur le *leefgeld*. En effet, la VNV exige qu'un bénéficiaire de l'aide alimentaire soit systématiquement suivi et accompagné par un travailleur social. L'aide alimentaire est conçue comme une aide temporaire, complétée par d'autres formes d'intervention sociales.

[36] Lambie Mmumford, H. and Silvasti, T. (2022). The rise of food charity in Europe: What is food charity in Europe?, ENUF

[37] Dr Livingstone, N. and Dr Sosenko, F. (2019). into an Evidence Review for the All-Party Parliamentary Inquiry into Hunger in the United Kingdom

[38] Food Bank Greece. (2023). Annual report

[39] Galli F. et al. (2018). Addressing food poverty in systems: governance of food assistance in three European countries

Sur le plan organisationnel, le système repose sur un maillage d'acteurs locaux soutenus par une coordination nationale forte assurée par la VNV. Les banques alimentaires développent activement des partenariats avec l'industrie agroalimentaire afin de capter les surplus, en mettant en avant une « situation gagnant-gagnant » : réduction du gaspillage pour les entreprises et diversification des produits pour les associations. Grâce à ces accords comme celui avec une grande coopérative laitière opérant à l'échelle nationale, certains produits auparavant rares dans les colis, (ici les produits laitiers), sont aujourd'hui intégrés de manière systématique [40].

Vers un changement des modèles traditionnels

Pour autant, ce modèle d'aide d'urgence caritative apparaît aujourd'hui comme insuffisant pour répondre, à lui seul, aux besoins émergents. De nombreuses banques alimentaires ont en effet souligné les limites de ce modèle fondé sur la remise de denrées standardisées, peu personnalisables, et pensé à l'origine pour des publics marginalisés et peu nombreux. La crise sanitaire du Covid-19 a notamment été un catalyseur de mise en lumière du changement de public visé. Alors que l'aide s'adressait historiquement principalement aux populations très précaires, la crise a fait émerger une nouvelle catégorie de bénéficiaires : des travailleurs touchés par les effets économiques et sanitaires de la pandémie, « les nouveaux pauvres » [41].

À l'image de l'Italie [42], où la banque alimentaire Caritas observe désormais l'arrivée de nombreux bénéficiaires issus des classes moyennes fragilisées par les crises sociales. Le colis alimentaire est ainsi jugé comme moins pertinent afin de toucher ce nouveau public :

« Aujourd'hui, nous rencontrons un segment de population plus large, il a plus que triplé ces dernières années, des personnes qui avaient encore un emploi hier et qui sont habituées à s'occuper d'elles-mêmes et à faire leurs propres choix alimentaires. Ainsi, les colis alimentaires ne sont plus un service approprié, ce sont les usagers eux-mêmes qui le disent » [43].

[40] Galli F. et al (2018), Addressing food poverty in systems: governance of food assistance in three European countries

[41] Duvoux, N. (2011), Les nouveaux pauvres, nouvelles politiques [article], Revue des politiques sociales et familiales, pp. 7-17

[42] Arcuri, S., Galli F., Brunori G (2016), Local level analysis of FNS pathways in Italy: food assistance in Tuscany

[43] Directeur de Caritas (2015), communication personnelle

En complément de ces évolutions de profils sociaux, la réflexion s'est également portée sur les effets potentiellement stigmatisants et dévalorisants du recours à l'aide alimentaire [44]. En effet, l'absence de choix dispensée par les colis, la file d'attente, la dépendance ou la visibilité du dispositif constituent autant de dimensions susceptibles de produire de la honte ou du non-recours, notamment pour des populations de travailleurs [45]. Ces constats ont conduit de nombreuses associations à reconfigurer leurs pratiques, en introduisant la possibilité de choix et de responsabilisation via de nouveaux dispositifs tels que les épiceries sociales, les cartes de points, ou encore les chèques alimentaires [46]. Ces nouvelles modalités alimentaires ont de nouvelles caractéristiques, une participation symbolique, un accueil plus discret, ainsi qu'un accompagnement social renforcé [47]. Toutefois, elles demeurent également plus fragiles face aux fluctuations structurelles (financements, bénévolat, approvisionnements), raison pour laquelle elles sont le plus souvent adoptées par les banques alimentaires non pas en substitution, mais en complément des dispositifs d'aide alimentaire existants.

b. Fourniture alimentaire caritative

Ainsi, une seconde catégorie d'aide alimentaire s'est progressivement institutionnalisée à partir des années 1990 et s'est renforcée au fil des crises socio-économiques : l'aide alimentaire charitable non urgente, parfois qualifiée d'aide subsidiaire ou durable. Contrairement aux dispositifs de secours immédiat, cette forme d'aide ne vise pas à répondre à une situation de survie alimentaire à très court terme, mais à accompagner dans la durée les ménages fragilisés par la précarité économique. Elle s'adresse à des publics capables de subvenir à une partie de leurs besoins, mais dont les ressources demeurent insuffisantes pour assumer le coût complet de l'alimentation. On retrouve donc notamment l'introduction des dispositifs de participation financière, ainsi que de la notion de dignité par le choix. Plusieurs dispositifs coexistent dans cette catégorie, parmi lesquels les épiceries sociales ou solidaires, les supermarchés sociaux, ou encore les systèmes de chèques alimentaires ou de points permettent de sélectionner librement les produits.

[44] Garthwite, K. (2015), *Hunger Pains: Life inside foodbank Britain*

[45] Van der Horst, H., Pascucci, S., & Bol, W. (2014), *The « dark side » of food banks? Exploring emotional responses of food bank receivers in the Netherlands*

[46] Alberghini, A., Brunet, F., Grandseigne, R. et Lehrmann, J. (2017), *L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics*

[47] Oosterlynck, S., Novy, A., Kazepov, Y., Cools, P., Saruis, T., Leubolt, B., & Wukovitsch, F. (2019), *Improving Poverty Reduction: Lessons From the Social Innovation Perspective*. In *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*, p. 179-200.

La distribution de denrées au sein d'épiceries sociales ou solidaires

L'aide alimentaire au sein des épiceries sociales et solidaires permet aux bénéficiaires de sélectionner les denrées alimentaires de leur choix ou des produits d'hygiène et d'entretien moyennant une participation financière dite « minime », généralement entre 10 et 30% du prix affiché [48]. Leur fonctionnement implique un ancrage territorial fort [49]. Ainsi, ce modèle alternatif fondé sur la participation financière et le principe de réciprocité permet pour certaines associations une réinsertion plus optimale dans le schéma classique: « L'aide alimentaire d'urgence est essentielle, mais en maintenant les gens dans la dépendance on ne leur permet pas de rebondir. On a voulu rompre avec ça et faire une offre différente pour des publics différents, car l'offre était monolithique » [50]. Le parti pris de ces épiceries est de rompre avec le schéma classique philanthropique et de réinsérer la contractualisation des rapports entre bénéficiaire et prestataire, afin de dépasser le statut de charité pour rendre leur dignité aux plus démunis, qui ne sont alors plus dans une démarche d'assistance mais bien considéré comme des « clients », libres de leurs choix de produits [51]. Cette aide alimentaire consiste également, selon le sociologue Robert Castel, à passer de la consommation passive de prestations sociales à une mobilisation des bénéficiaires ou usagers des services sociaux participant à leur propre réhabilitation. Contrairement au modèle des colis, les épiceries sociales ne sont pas labellisées et ne disposent d'aucun cadre uniforme. Elles prennent ainsi des formes très variées et reposent sur des montages hybrides.

Néanmoins, ce modèle est plus coûteux à mettre en œuvre. En effet, il nécessite des locaux adaptés, une gestion logistique complexe et un personnel qualifié. Il repose de surcroît sur un modèle économique fragile, d'autant qu'il n'est pas directement financé par l'Union européenne: le FSE+ n'étant accessible qu'aux structures fournissant une aide alimentaire gratuite [52]. Le modèle des épiceries sociales paraît donc structurellement incompatible avec le financement européen actuel. La crise sanitaire a également révélé la fragilité de ce modèle. Partout en Europe, de nombreuses épiceries sociales ont dû fermer temporairement ou restreindre leur accès, confrontées à des perturbations dans les approvisionnements, alors même que la demande augmentait fortement.

[48] Alberghini, A., Brunet, F., Grandseigne, R. et Lehrmann, J. (2017), L'aide alimentaire : acteurs, pratiques et modalités d'accompagnement des publics.

[49] El Hadji Bafodé, G. (2024), Épiceries sociales et solidaires. Une consommation participative. Revue Projet, p.85-88

[50] *ibid.*

[51] Active Pôle de l'économie solidaire, Pour la solidarité asbl (2022), Étude des systèmes d'aide alimentaire en Europe - Observations.

[52] Commission européenne (2026), Fonds social européen+

En France, dans le Morbihan par exemple, l'épicerie sociale du Secours populaire a dû fermer pendant la pandémie [53], alors qu'au Luxembourg les épiceries solidaires sont restées ouvertes mais ont fortement restreint l'accès en raison des mesures sanitaires [54]. Ce contexte démontre ainsi que ce modèle, malgré sa flexibilité, reste particulièrement sensible aux variations de son environnement [55].

Si la crise sanitaire a révélé la vulnérabilité de nombreuses épiceries sociales, certaines initiatives ont su y faire face et même se développer, en s'appuyant sur des modèles économiques alternatifs plus autonomes et participatifs. C'est le cas de l'OSA [56] en Espagne, un supermarché coopératif et participatif, regroupant plus d'un millier de coopérateurs. Il se distingue notamment par la qualité gustative et éthique des produits proposés. Ouvert en plein milieu de la crise sanitaire, il a rencontré un franc succès, s'appuyant sur le modèle d'entreprise sociale et participative. En effet, les participants s'engagent à y travailler bénévolement, quelques heures par semaine, en échange d'un accès aux produits à moindre coût.

Le modèle des aides financières

Un dernier modèle d'aide alimentaire, plus récent et souvent hybride avec celui des épiceries sociales, concerne les aides financières directes destinées à soutenir l'accès à l'alimentation. Ces dispositifs prennent diverses formes : aides en espèces directes versées aux ménages, bons ou chèques d'achat d'urgence émis par des associations en coopération avec des enseignes locales, ou encore bons alimentaires distribués pour acheter des denrées spécifiques en magasin. Ces modalités visent à renforcer l'autonomie des bénéficiaires en leur donnant une capacité d'achat ciblée, ce qui leur permet de choisir eux-mêmes les produits selon leurs besoins sans avoir à contribuer économiquement. En Espagne par exemple, la confédération Caritas a mis en place la projet Emporia of solidarity, un supermarché d'initiative social où les bénéficiaires achètent les denrées en utilisant une carte à points électroniques [57].

C'est l'Estonie, en 2023, qui a été le premier pays européen à utiliser et mettre en place le système de Food Card [58]. Ce système a vu le jour suite à une problématique soulevée par le ministère des Affaires Sociales.

[53] Ouest-France (2020), Coronavirus. À Ploërmel, le Secours populaire provisoirement fermé

[54] Le Quotidien (2020), Luxembourg: L'appel à la solidarité chez Caritas

[55] Warshawsky, D (2024), Leveraging crises into opportunities: European food banks in the time of covid, inflation, and war

[56] Active Pôle de l'économie solidaire, Pour la solidarité asbl (2022), Etude des systèmes d'aide alimentaire en Europe - Observations

[57] Arcuri, S. Gianluca, B. and Galli, F (2020), The role of food charity in Italy

[58] Commission européenne (2024), Foodcard: Dignified state food aid for people in need - European Social Fund Plus

En effet, depuis 2015, de plus en plus de destinataires commençaient à refuser les colis alimentaires fournis, car ils ne tenaient pas compte des allergies, croyances et intolérances alimentaires. Les colis étaient lourds, et l'attente longue. La mise en place des Food Card [59] permet aujourd'hui l'achat de denrée dans n'importe quel supermarché Rimi, en dehors de produits tels que la cigarette, l'alcool, ou encore les tickets de loterie. En prenant place dans des supermarchés « ordinaires », ces dispositifs se distinguent par leur discrétion et leur normalisation sociale. Ce nouveau système réduit toutefois les interactions humaines et le suivi personnel des bénéficiaires, ce qui limite la possibilité de repérer des situations de fragilité ou d'orienter les personnes vers d'autres services d'accompagnements.

Malgré cette contrainte, le système a marqué une étape historique de l'aide alimentaire européenne, puisqu'il s'agit de la première carte alimentaire nationale parrainée par un État. Piet Boerefijn, fondateur et responsable de l'Estonian Food Bank, explique notamment comment ce système complète efficacement le travail des banques alimentaires [60]. La Commission européenne reconnaît des résultats positifs montrant qu'une part importante de cette aide est dépensée en fruits et légumes frais, poisson, viande et produits laitiers, autant d'articles non inclus dans les colis alimentaires auparavant.

Au concret: des pratiques hybrides

La typologie classique des différentes formes que prend l'aide alimentaire ne reflète pas la diversité réelle des pratiques observées en Europe. Aujourd'hui, la majorité des structures combinent différentes formes d'aide, donnant lieu à des dispositifs hybrides. En Belgique, par exemple, plus de 400 points de distribution de colis coexistent avec une centaine d'épiceries sociales et de restaurants sociaux, soutenus par des dispositifs légaux et par l'économie sociale [61]. En Espagne, le tissu associatif local montre des initiatives innovantes comme la Cocina Económica Santander ou la Plataforma Aprofitem els Aliments, qui combinent à la fois distribution alimentaire, sensibilisation et revalorisation d'invendus. Enfin, en France, des projets comme les Jardins de Cocagne mettent en lumière la possibilité d'articuler circuits courts, inclusion sociale, formation et aide alimentaire, tout en bénéficiant des aides européennes.

[59] Commission européenne (2024), Foodcard: Dignified state food aid for people in need – European Social Fund Plus.

[60] Entretien réalisé en 10/2025 avec Piet Boerefijn – directeur de la Toidupank

[61] Belogianni, J., Oliveira, M., et al. (2024). Exploring knowledge, attitudes and practices towards sustainable food aid programmes across Europe

4. COMPARAISON DES MODÈLES ET DES MODES D'ACTION : LES CAS ESPAGNOL, BELGE ET GREC

Les 3 études de cas suivantes nous permettent d'illustrer ces différences et d'identifier des défis propres aux Etats- membres mais aussi des bonnes pratiques.

a. Le rôle d'un organisme intermédiaire dans l'aide alimentaire : le cas de la FEGA en Espagne

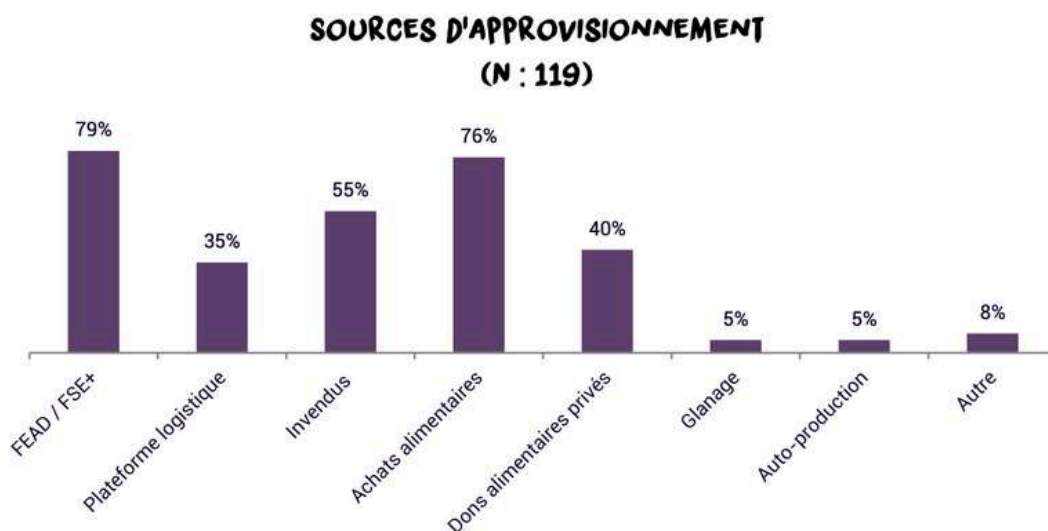
En Espagne, la mise en œuvre du dispositif « le programme d'aide alimentaire pour les personnes défavorisées » est encadré par l'autorité de gestion, la Sous-direction générale adjointe de gestion de l'Unité administratrice du Fonds social européen, rattachée au ministère du Travail et de l'Économie sociale. Ce programme datant de 2014, a été financé à 85% par le FEAD et à 15% par l'État espagnol [62]. Le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, par l'intermédiaire du Fonds espagnol de garantie agricole (FEGA), ainsi que le ministère des Droits sociaux et de l'Agenda 2030, via la Direction générale de la diversité familiale et des services sociaux, interviennent comme organismes intermédiaires. Dans ce cadre, le ministère des Droits sociaux est chargé de la mise en œuvre des « mesures d'accompagnement », destinées à favoriser l'inclusion sociale des bénéficiaires de l'aide alimentaire, tandis que le FEGA assure l'achat et la distribution des denrées alimentaires par le biais de marchés publics. Les produits sont acheminés vers les centres de stockage des organisations associées de distribution, puis remis aux organisations de répartition qui les distribuent directement aux personnes concernées. En 2023, le FEGA a ainsi acquis plus de 50 millions de kilos de denrées alimentaires de base, variées, nutritives et facilement stockables, composant un panier comprenant notamment des céréales, des légumineuses, des conserves de viande, de poisson, de fruits et de légumes, ainsi que des produits destinés à l'alimentation infantile [63]. La distribution est assurée par la Croix-Rouge espagnole et la Fédération espagnole des banques alimentaires (FESBAL), qui approvisionnent plus de 5 230 organisations locales venant en aide aux personnes dont la situation économique ou familiale ne permet pas un accès régulier à l'alimentation.

[62] Fonds espagnol de garantie agricole (FEGA).

[63] ibid

b. Logiques d'approvisionnement et pratiques d'achat : l'étude de cas des associations belges

En Belgique, l'aide alimentaire repose sur un réseau structuré et diversifié, composé de plus de 400 points de distribution de colis alimentaires, dont plus d'un tiers sont gérés par la Société de Saint-Vincent-de-Paul, tandis que les autres relèvent de la Croix-Rouge de Belgique, des centres publics d'action sociale (CPAS) et de nombreuses associations locales. Ce dispositif est complété par environ 85 épiceries sociales et une trentaine de restaurants sociaux. L'approvisionnement de ces structures s'appuie notamment sur les Banques Alimentaires, au nombre de neuf sur le territoire belge, regroupées au sein de la Fédération belge des Banques alimentaires (FBBA), elle-même affiliée à la Fédération européenne des Banques alimentaires (FEBA). [63]



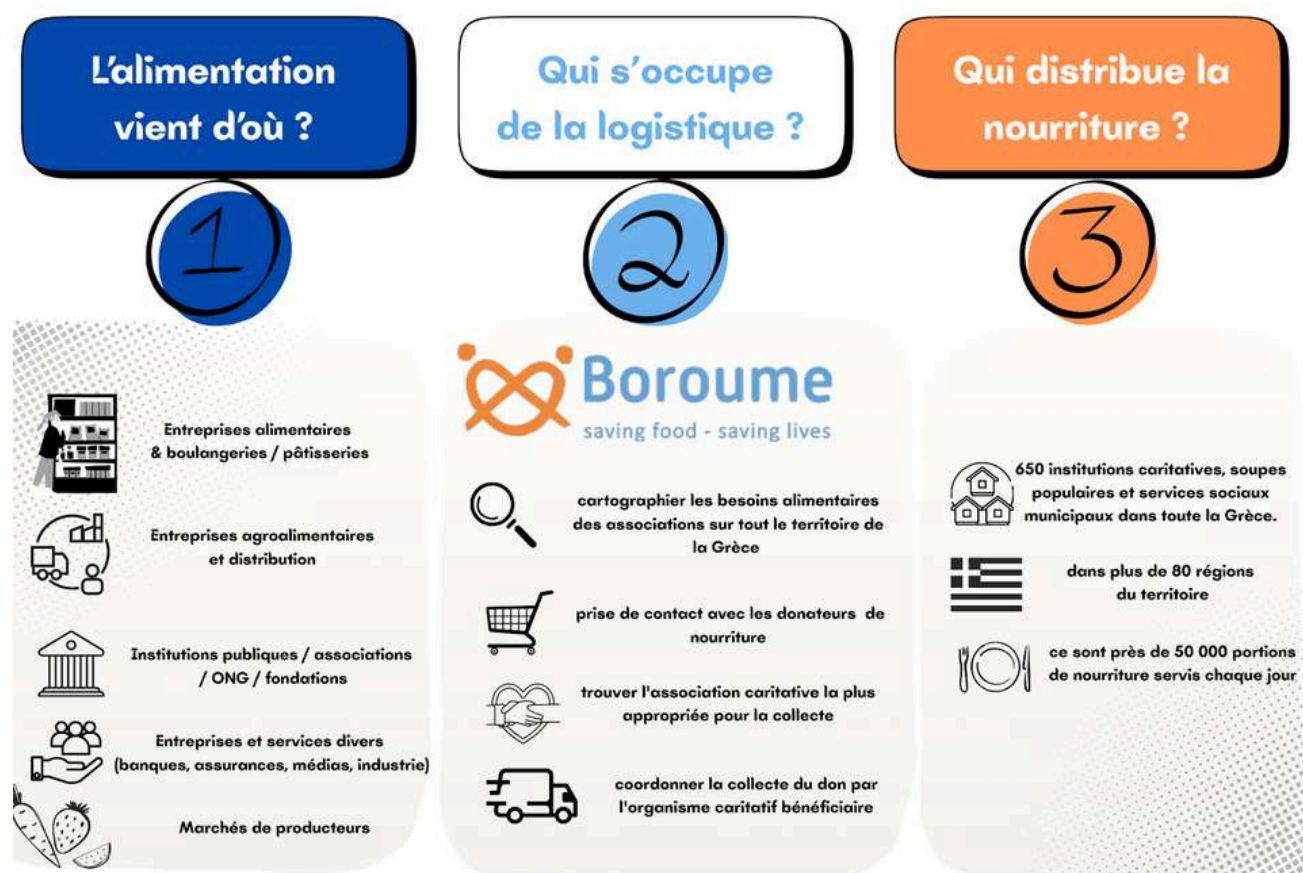
En 2024, leurs sources d'approvisionnement étaient majoritairement constituées des denrées issues de l'Union européenne via le FSE+, qui représentaient 79 % des volumes, suivi par les achats alimentaires (76%). Puis, on comptabilise également les invendus (55%), des dons d'alimentations privés (40%) et des plateformes logistiques (35%). Les collectes auprès du public, les achats directs et les apports des criées restaient plus marginaux. S'agissant des achats, la majorité des acteurs privilégient la grande distribution, notamment des enseignes telles qu'Aldi, Colruyt, Carrefour, Delhaize ou Lidl, ainsi que la centrale d'achats Solucious du groupe Colruyt. Parallèlement, près de la moitié des structures adoptent une démarche plus locale en développant des partenariats avec des producteurs de proximité ou des plateformes de distribution de produits locaux, comme C'Tout bon ou le projet

[63] Graphique issu du rapport 2024 de FDSS

VRAC. Dans la pratique, ces différents canaux d'approvisionnement sont souvent combinés en fonction des besoins spécifiques : ainsi, certains centres de distribution privilégient les supermarchés pour la majorité des produits, tout en se tournant vers des producteurs locaux pour des denrées spécifiques, comme les œufs achetés directement à la ferme.

c. Réaction aux crises : la société civile grecque invente de nouvelles formes d'aide alimentaire

Les associations demeurent aujourd'hui le levier d'action privilégié pour répondre aux besoins des populations les plus démunies, en raison de leur ancrage territorial, de leur capacité d'adaptation et de leur proximité directe avec les bénéficiaires. Le cas grec illustre particulièrement bien ce rôle central, notamment à travers l'action de l'association BOROUME, qui s'est imposée comme un acteur clé de l'organisation de l'aide alimentaire sur le territoire, notamment à travers son programme Saving & Offering Food. [64]



[64] Etude de cas de l'organisation BOROUME en Grèce

Le mode d'action de cette ONG repose sur la mise en relation des acteurs professionnels du secteur alimentaire avec les associations venant en aide aux populations les plus démunies. Fondée en 2012, au plus fort de la crise de la dette grecque, l'organisation, dont le nom BOROUME signifie « nous pouvons », s'est donné pour objectif de lutter contre le gaspillage alimentaire tout en répondant aux besoins croissants en aide alimentaire. Interrogé par nos soins [65], son directeur, Alexander Theodoridis, explique ainsi que :

« ce que nous pouvons faire, c'est économiser de grandes quantités de nourriture et réduire de manière générale le gaspillage alimentaire en Grèce »

, soulignant que l'ONG a initié la création d'un centre de récupération alimentaire inédit dans le pays.

Cette démarche s'inscrit dans un contexte particulier marqué par le quasi-désengagement de l'État central, qui a conduit les municipalités locales à développer progressivement de nouvelles structures sociales afin de répondre aux urgences sociales. Dans ce cadre, BOROUME apparaît comme un acteur clé de la société civile. Le contexte actuel diffère toutefois sensiblement de celui de 2011, et même de la période 2018-2019, durant lesquelles la situation, bien que difficile, était relativement plus favorable. L'arrivée de la pandémie a en effet de nouveau provoqué une forte augmentation des besoins sociaux. Malgré la baisse du taux de chômage, la très forte inflation de ces dernières années affecte durement les ménages aux revenus les plus modestes, entraînant une légère hausse des situations de précarité perceptible au cours des un à deux dernières années. Les disparités territoriales demeurent par ailleurs marquées : certaines régions, notamment Athènes, les Cyclades, le Dodécanèse ou les îles Ioniennes, ont bénéficié d'un développement accru, notamment grâce aux infrastructures et au tourisme, tandis que d'autres, comme la Macédoine occidentale, ont été particulièrement touchées par l'exode des populations vers les centres urbains.

Ainsi, l'apparition du modèle porté par BOROUME constitue une nouvelle forme de solidarité. Il s'agit de mettre directement en relation tous les donateurs potentiels de nourriture avec les associations caritatives qui en ont besoin. L'ONG coordonne ensuite la collecte des denrées par l'association elle-même. Alexander Theodoridis affirme :

« C'est le moyen le plus simple pour une entreprise, ou pour quiconque qui possède des denrées alimentaires, de faire un don. »

[65] entretien mené le 28/11/2025 auprès de Alexander Theodoridis, directeur du programme Saving & Offering Food de l'ONG grecque BOROUME

Les acteurs privés, que ce soit des restaurants, particuliers ou grandes entreprises peuvent établir un rendez-vous pour organiser la collecte par l'ONG. Les denrées doivent être réfrigérées, congelées. Par la suite, BOROUME se charge de trouver l'association caritative la plus appropriée pour la collecte. Cela se fait selon deux critères : premièrement, le don doit correspondre aux besoins réels de l'association, et deuxièmement, l'association doit être située à proximité géographique, afin de faciliter la tâche de l'association caritative. Par exemple, l'ONG a dû administrer une requête importante de la part d'une usine d'embouteillage de Coca-Cola située en Grèce, qui avait 1 million de bouteilles de thé glacé à donner. L'ONG a donc lancé le processus afin de trouver les associations caritatives les plus appropriées en fonction de l'emplacement de ces stocks de thé glacé.

Au-delà de la seule distribution de denrées, cette association se distingue également par son engagement dans d'autres domaines liés à l'alimentation, en particulier la lutte contre le gaspillage alimentaire. Rappelons qu'en Grèce, plus de 2 millions de tonnes de nourriture finissent chaque année à la poubelle, tandis que, selon les données de l'Autorité statistique hellénique (ELSTAT), 7% de la population du pays est confrontée à une insécurité alimentaire modérée ou grave. À ce titre, BOROUME mène des actions de sensibilisation auprès des jeunes enfants dans les écoles, visant à promouvoir des pratiques alimentaires responsables dès le plus jeune âge. Cet exemple souligne la capacité des associations à intervenir de manière globale, en combinant aide d'urgence et prévention afin de sensibiliser et d'atteindre une action durable sur le long terme.

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

DÉFIS ET INÉGALITÉS D'ACCÈS POUR LES BÉNÉFICIAIRES

UNE AIDE ALIMENTAIRE FRAGMENTÉE ET À L'ACCÈS INÉGAL

Si les actions déployées dans le cadre de l'aide alimentaire et leurs structures sont soutenues par des entreprises, des personnes physiques ou l'État par le biais de dons (financiers, mécénat/bénévolat et en nature) ou de subventions publiques, l'aide alimentaire en Europe relève majoritairement de l'offre associative. Les associations assurent notamment une part significative de l'organisation matérielle de cette aide (gestion des stocks, logistique, distribution, accueil des bénéficiaires, etc.). De nombreuses structures font ainsi face à des défis similaires que ce soit dans l'organisation de leurs actions, l'accès aux denrées ou dans l'accessibilité de leurs services.

1. DIFFICULTÉS D'ORGANISATION : INITIATIVES FRAGMENTÉES ET FORT POIDS DU BÉNÉVOLAT

a. Pluralité des acteurs et difficultés de structuration

Initialement gérée par les pouvoirs publics (relais municipaux ou repas gratuits dans des restaurants), l'aide alimentaire a été progressivement investie au cours du XX^{ème} siècle par le secteur associatif [66]. Aujourd'hui en Europe, l'aide alimentaire est donc principalement portée par des structures associatives, plus ou moins autonomes vis-à-vis de l'État. Se rapprochant plus d'initiatives associatives spontanées que d'une politique nationale harmonisée, cette forme de délégation a des implications très concrètes en termes de structuration de l'aide alimentaire.

Une très grande pluralité de structures œuvre en effet dans le secteur de l'aide alimentaire au sein des différents États membres. En France par exemple, près de 9 000 structures ou associations contribuent à l'aide alimentaire sur l'ensemble du territoire. Cette diversité peut être une force dans la mesure où elle permet des synergies et des complémentarités entre des modes d'actions différents, et donne aussi la possibilité aux associations de s'adapter à des territoires locaux très spécifiques. Les associations choisissent en effet librement leur organisation, le type d'aide qu'elles fournissent, leurs partenaires, avec parfois des différences au sein des mêmes réseaux.

[66] Retière, J.-N. Le Crom, J.-P. (2018). Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours

Au sein du réseau Saint Vincent de Paul en Belgique par exemple, parmi les 300 associations membres, certaines travaillent avec des produits de la banque alimentaire, d'autres complètent avec les produits invendus de grands supermarchés et d'autres encore s'approvisionnent uniquement avec les petits invendus de magasins locaux comme les boulangeries. Selon Annie Sendra [67], cette approche diversifiée leur permet notamment de s'adapter à des contextes locaux et des cultures différentes entre la Flandre et la Wallonie par exemple. De même le réseau européen des banques alimentaires, bien qu'il permette un cadre commun et des échanges de bonnes pratiques, recoupe en réalité une grande diversité de modes d'organisation avec une marge de manœuvre nécessaire pour s'adapter aux différents contextes nationaux.

Néanmoins cette pluralité peut aussi s'apparenter à une fragmentation rendant difficile la structuration de l'aide alimentaire, en interne comme en externe.

Au sein des réseaux d'aide cela peut en effet « être une difficulté pour donner un cap commun, donner des repères communs, avoir des pratiques qui sont plus ou moins uniformisées » [68] et ainsi assurer une forme de cohérence entre les actions des différents membres. En externe, la difficulté est aussi de s'organiser entre acteurs de réseaux différents avec des dispositifs très fragmentés entre municipalités, associations, banques alimentaires, services sociaux... et en l'absence de stratégie commune. En France, le réseau associatif se partage entre des acteurs d'envergure diverses (associations têtes de réseau, petites associations locales, centres communaux et intercommunaux d'action sociale...). Or si des formes de collaborations existent (l'exemple le plus notable étant la collaboration fréquente entre banques alimentaires à l'approvisionnement et structures chargées de redistribuer les denrées), cette fragmentation de l'aide alimentaire crée aussi des tensions avec parfois même des effets de compétition pour l'accès aux dons [69], dans le démarchage des grandes enseignes de supermarché ou dans le recrutement de bénévoles [70].

Bien que le degré d'harmonisation et de structuration de l'aide alimentaire varie entre les États (notamment selon le degré d'investissement de l'État en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire), le constat en Europe reste celui d'une aide alimentaire nécessairement fragmentée et au maillage territorial imparfait, du fait de la surreprésentation des acteurs associatifs dans ce secteur.

[67] Entretien réalisé le 12/11/2025 avec Annie Sendra, Coordinatrice formation-animation - Saint-Vincent de Paul Belgique

[68] *idem*

[69] Cour des Comptes (2025), Rapport sur l'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens

[70] Retière, J.-N. Le Crom, J.-P. (2018). Une solidarité en miettes. Socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours

b. Un environnement aux contours flous par manque de données

Par ailleurs, la structuration de l'aide alimentaire en Europe est d'autant plus difficile à réaliser qu'il existe très peu de données accessibles sur le sujet permettant notamment aux associations d'objectiver la réalité du secteur dans lequel ils évoluent et la demande à laquelle ils s'enjoignent à répondre.

Le peu d'étude dédiées sur les besoins de l'aide alimentaire complexifie le travail des acteurs ...

Nous l'avons déjà évoqué, les besoins en aide alimentaire et leur évolution font rarement l'objet d'enquêtes dédiées mais sont abordés de façon indirecte par l'intermédiaire d'autres concepts tels que ceux d'insécurité alimentaire, de pauvreté ou de privation matérielle. Or ce manque de données rend difficile l'organisation de l'offre d'aide alimentaire, dans la mesure où les acteurs, et notamment les banques alimentaires, n'ont qu'une connaissance partielle des besoins et de leur public. Beaucoup doivent finalement porter eux-mêmes cette charge et établir un suivi de la demande via des enquêtes internes (par exemple pour connaître le profil de leurs bénéficiaires) ou des commandes d'enquêtes nationales ou européennes.

Comme évoqué précédemment (voire introduction du dossier), seule l'enquête EU-SILC permet aujourd'hui d'avoir un suivi officiel et régulier de la précarité alimentaire en Europe et de ses évolutions. Or cette enquête présente de nombreuses limites en raison de son approche restrictive de la précarité alimentaire : l'indicateur retenu est particulièrement réducteur (un repas convenable tous les deux jours) et aucune distinction n'est faite selon la façon dont ce repas a été obtenu (par exemple grâce à des dispositifs d'aide alimentaire) ou selon la qualité nutritive du repas en dehors de la présence de protéines (viande, poisson, équivalent végétarien). De plus cette étude n'accorde qu'une faible place à l'insécurité alimentaire en tant que telle avec une seule question dédiée parmi un ensemble s'intéressant aux questions de privation matérielle et sociale.

Il n'est pas faux d'affirmer qu'un lien peut être établi entre pauvreté et insécurité matérielle. Dans la plupart des pays de l'UE, qui ne souffrent pas de pénuries voire sont en excédent agricole, l'insécurité alimentaire reste, encore aujourd'hui, caractéristique de la pauvreté. Pour les plus précaires, l'alimentation est souvent un poste de dépense qui sert de variable d'ajustement dans les budgets. En France selon l'INSEE [71] le poids de l'alimentation a baissé de 9 points chez les 20% de ménages les plus modestes entre 1979 et 2005. Depuis 2007, ce poids a cessé de se réduire, ayant probablement atteint un niveau plancher incompressible.

[71] INSEE, (2013), Les comportements de consommation en 2011

Pour autant le lien entre les personnes en situation de grande pauvreté ou de privation matérielle et les bénéficiaires de l'aide alimentaire est loin d'être automatique. En effet, toutes les personnes pouvant en bénéficier n'y ont pas forcément toutes recours : parce qu'elles n'ont pas connaissance des dispositifs d'aide, ou parce que ceux-ci ne sont pas accessibles près de chez elles ou bien par peur du stigma, en raison de difficultés à se déplacer... Dans son rapport de 2025, la Cour des comptes fait le même constat : «L'aide alimentaire n'est pas pensée comme un droit mais comme une possibilité ; Les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont d'abord les personnes qui se sont rapprochées des réseaux de distribution» [72]. C'est pourquoi les enquêtes se concentrant sur l'insécurité alimentaire ou la pauvreté ne permettent pas réellement d'objectiver les besoins de l'aide alimentaire et laissent les banques alimentaires sans réelles informations sur leurs bénéficiaires.

... et une approche indirecte par l'insécurité alimentaire est elle-même rarement mis en place.

De plus, même les enquêtes mesurant indirectement les besoins en aide alimentaire sont rares et généralement non conduites de façon régulière. Bien qu'imparfaite et accordant une place très limitée à l'insécurité alimentaire, l'enquête EU-SILC a le mérite d'être la seule étude sur le sujet qui soit conduite de façon régulière à l'échelle européenne. Le constat est similaire au niveau national. Peu de pays européens sont dotés d'une démarche officielle et régulière de suivi de l'insécurité alimentaire à l'échelle nationale ou régionale. C'est notamment le cas de l'Espagne. La plupart des données sur le sujet proviennent d'enquêtes statistiques menées par l'Institut national de statistiques (Instituto Nacional de Estadística [INE]) sur l'Enquête des conditions de vie (Encuesta de Condiciones de Vida) et les modes de consommation. A cela s'ajoutent également des études menées par la recherche ou par des organisations du secteur associatif comme la Fédération espagnole des banques alimentaires (Federación Española de Bancos de Alimentos) ou Cáritas [73]

L'absence d'études dédiées et régulières ne permet pas de déterminer de façon précise les besoins d'aide alimentaire et complexifie la possibilité d'établir des évolutions. De plus, comme le montre l'exemple espagnol, ce travail d'enquête est à nouveau souvent porté par des associations. Le Secours Populaire Français par exemple, commande depuis 2007 un baromètre de la pauvreté et de la précarité, mis en œuvre par l'IPSOS et couvrant 10 pays européens (France, Allemagne, Grèce, Italie, Pologne, Royaume Uni, Moldavie, Portugal, Roumanie, Serbie) [74]. Très détaillée et comprenant des questions diverses, cette enquête représente une mine d'informations précieuses concernant la précarité alimentaire en Europe. Mais ce type de démarches représente un coût matériel et humain considérable à porter pour des acteurs associatifs, ce qui rend cette situation peu pérenne et stable dans le temps.

[72] Cour des Comptes (2025), Rapport sur l'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens

[73] UNESCO (2025), Grand angle n°02, Insécurité alimentaire et politiques publiques en Espagne

[74] Baromètre Ipsos/SPF

Or cette situation a des conséquences directes sur l'organisation de l'aide alimentaire. Puisqu'il n'existe pas de cartographie systématique des besoins et de l'offre, au-delà des cartographies réalisées par chaque association et réseau, il est à ce jour impossible d'objectiver la couverture du territoire, d'identifier les zones blanches d'offre d'aide alimentaire ou d'éviter d'éventuels doublons sur un même territoire. Il existe bien des guides élaborés sur certains territoires à l'instar du Soliguide en France, mais ce sont des outils d'aide à l'orientation des personnes, pas des outils d'organisation de l'aide alimentaire.

c. Une aide alimentaire reposant sur le bénévolat

Il est communément admis que le bénévolat représente un poids particulièrement important au sein des personnes engagées dans des actions associatives. Les associations œuvrant dans le secteur de l'aide alimentaire n'échappent pas à ce constat. La FEBA par exemple, compte 7 636 bénévoles permanents pour 682 salariés [75]. Les principales associations constituant les réseaux d'aide alimentaire sont donc, en termes de ressources humaines, caractérisées par un emploi salarié plutôt limité, et des effectifs bénévoles importants. Or cette dépendance au bénévolat implique aussi un certain lot de défis en matière de recrutement et de formation dans un contexte de professionnalisation croissante de l'aide alimentaire.

Des difficultés de recrutement...

À l'instar de l'ensemble du secteur associatif, la plupart des associations d'aide alimentaire font face à des difficultés de recrutement de nouveaux bénévoles, en particulier pour occuper les postes à responsabilité. Réunis en 2025 lors d'une table ronde au Sénat, les quatre structures françaises bénéficiant des fonds du FSE+ pour l'aide alimentaire (Croix Rouge, Secours populaire, Fédération des banques alimentaires et Resto du cœur) évoquaient les difficultés de renouvellement concernant le bénévolat de responsabilité, notamment sur des postes de trésorier, présidences... mais aussi pour des postes sur le terrain [76]. Cela s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement on observe un changement de profil parmi les bénévoles, avec une baisse de la part des retraités et une hausse des travailleurs de plus de 35 ans ayant des contraintes horaires et des engagements plus épisodiques, ne permettant pas de couvrir de façon pérenne tous les besoins. Deuxièmement, il y a aussi une pression accrue du fait de la hausse des bénéficiaires, particulièrement depuis la crise Covid et aggravée par le contexte inflationniste en Europe.

[75] Fédération Européenne des Banques Alimentaires. (2024). Rapport d'activité

[76] Sénat. (2025). Aide alimentaire et budget européen

Confrontées à des demandes croissantes et souvent supérieures à leurs capacités, nombre d'associations sont forcées de réaliser des arbitrages : réduction des dispositifs d'accompagnement, critères d'éligibilité plus strictes... qui causent parfois des situations de détresse pour les bénévoles. Certains bénévoles n'ont parfois plus le temps d'engager un dialogue avec les personnes venant chercher une aide alimentaire ou sont contraints de refuser des gens par manque de ressources, ce qui peut entraîner une réelle perte de sens et de lien dans leur action, voire un désengagement.

Très dépendantes d'un bénévolat devenu difficile à maintenir et à renouveler, les associations d'aide alimentaire européenne font aussi face à une professionnalisation croissante qui apporte un certain lot de contraintes.

... et de professionnalisation des bénévoles

Bien qu'elles continuent d'avoir une certaine marge de manœuvre, les structures d'aide alimentaire doivent respecter un nombre de contraintes croissantes concernant des règles d'hygiène mais aussi des normes européennes. Outre des obligations classiques d'affichage (affichage de l'emblème du programme FSE+ dans les entrepôts, travail de sensibilisation à l'Union européenne, vidéos promotionnelles financées par l'UE...), les structures souhaitant bénéficier du FSE+ doivent se soumettre à un ensemble de règles parfois complexes sur la conformité et la traçabilité [77]. Les associations bénéficiaires doivent par exemple utiliser un système de comptabilité leur permettant de retracer tous les flux des denrées FSE+ à tout niveau de la chaîne logistique, transmettre à l'autorité de gestion les données chiffrées de leurs activités annuellement et conserver toute pièce justificative de la chaîne logistique pendant sept ans à compter de la date d'émission de la pièce.

Critères d'éligibilité au FSE+

1. Formalisation des critères d'éligibilité des personnes démunies
2. Mise en place de mesures d'accompagnement
3. Information, communication et publicité sur le fonctionnement du FSE+
4. Gratuité de la distribution
5. Conditions de stockage et sécurité sanitaire
6. Tenue d'une comptabilité matière
7. Remontée des données chiffrées
8. Conservation des documents – audit et contrôles

[77] Ministère des solidarités. (2022). Synthèse des Lignes directrices à destination des associations bénéficiaires dans le cadre du soutien européen à l'aide alimentaire au titre du FSE+ 2021-2027

Ces exigences communautaires conditionnent l'accès aux fonds européens et le remboursement, aussi leur respect est-il un enjeu capital pour les structures de l'aide alimentaire. Mais leur degré de complication rend parfois la tâche difficile. Par exemple, si l'on compare avec d'autres programmes comparables en Europe, le dispositif français se distingue par sa complexité. En raison du nombre élevé de livraisons annuelles organisées par FranceAgrimer sur une grande diversité de sites (17 000 livraisons par an environ sur 359 sites), le respect des normes européennes est une tâche particulièrement difficile à effectuer. Leur non-respect a d'ailleurs été sanctionné en 2016 [78]. Depuis la DGCS, FAM et les associations ont nettement amélioré leurs méthodes de travail mais les délais de traitement causent toujours des problèmes importants de trésorerie pour FranceAgrimer avec, à la clé, des sommes importantes ne faisant pas l'objet d'un remboursement auprès de l'Union européenne (46M€ au titre des années 2014-2016) [79].

De plus ces normes, bien que mises en place pour garantir une aide alimentaire sûre, pèsent sur les associations et se répercutent sur leur organisation. La plupart ont dû mettre en place des formations pour leurs bénévoles ou instaurer des services de pilotage et de contrôle. La Fédération européenne des banques alimentaires (FEBA) par exemple, a établi un service dédié pour piloter la qualité sanitaire du réseau. Ce service exerce une surveillance quotidienne des alertes sanitaires et assure un accompagnement technique et réglementaire aux Banques Alimentaires, notamment en produisant des guides pratiques. En 2024 la FEBA avait mis en place 407 formations sur l'hygiène et la sécurité des aliments.

On observe une réelle professionnalisation des associations de l'aide alimentaire pour répondre à une complexité de normes et des injonctions croissantes, que ce soit par les salariés ou les bénévoles. Or cela requiert un engagement conséquent (temps de formation, montée en expertise, responsabilités...) et une rigueur que toutes les personnes venues donner de leur temps gratuitement ne sont pas prêtes à investir. C'est pourquoi nombre d'associations souhaiteraient voir la mise en place d'un programme alimentaire simple et lisible, tenant compte d'une mise en œuvre majoritairement bénévole.

Finalement, l'aide alimentaire en Europe reste aujourd'hui encore un paysage très diversifié, largement délégué aux associations et, de fait, nécessairement fragmenté entre différents dispositifs et acteurs. Elle peine ainsi à se structurer et à répondre à l'ensemble des besoins, dans un contexte de hausse des demandes. Or cette hausse pose d'autant plus problème qu'elle s'accompagne d'une baisse de l'aide alimentaire en raison de difficultés d'accès aux denrées.

[78] IGAS. (2019). La lutte contre la précarité alimentaire – Evolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique

[79] *ibid.*

2. DIFFICULTÉS D'ACCÈS AUX DENRÉES POUR LES ASSOCIATIONS

Les associations d'aide alimentaire font face à un effet ciseau : hausse des bénéficiaires d'un côté, baisse des denrées accessibles de l'autre. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène. Premièrement, l'inflation a considérablement augmenté les coûts d'achat des produits alimentaires. Pour un même prix que les années précédentes, les banques alimentaires ont accès à des volumes plus faibles (et moins qualitatifs). Deuxièmement, plusieurs d'entre elles observent également une baisse des dons de produits faits par les entreprises en raison de nouvelles possibilités de monétisation de ces denrées pour ces acteurs privés.

a. L'aide alimentaire et le gaspillage alimentaire : un lien à interroger

Discours historique : l'aide alimentaire comme valorisation des excédents de la PAC

Bien que l'Union européenne soit autosuffisante en ressources agricoles et alimentaires, elle n'est pas épargnée par la précarité alimentaire. Environ 33 millions de personnes ne sont pas en capacité d'avoir un repas décent tous les deux jours. Or ces chiffres sont particulièrement consternant lorsque l'on sait que plus de 150 tonnes d'aliments sont jetés chaque année dans l'UE alors qu'ils auraient pu être consommés [80]. En partant de ces deux constats, un des moyens mis en avant pour participer à la lutte contre la précarité alimentaire a donc rapidement été la mise en place de dispositifs permettant également de réduire le gaspillage alimentaire. Historiquement, le programme européen d'aide aux plus démunis (Pead) a formalisé ce lien en 1987, en permettant la mise à disposition de denrées issues de la gestion des excédents des stocks d'intervention de la PAC.

Aujourd'hui le gaspillage alimentaire reste un phénomène important dans l'Union européenne. En termes de répartition, les ménages génèrent plus de la moitié du gaspillage alimentaire dans l'UE (53%), les restaurants et les services de restauration représentent 12% des déchets alimentaires et le commerce de détail et la distribution alimentaire 8% supplémentaires [81]. Ce problème se situe aussi à la croisée de nombreux enjeux : économiques, environnementaux et sociaux.

[80] Feedback EU/Foodrise. (2022). *No time to Waste*

[81] Parlement européen. (2024). *Communication sur le gaspillage alimentaire en Europe*

Le gaspillage alimentaire à l'échelle de l'Union européenne

153.5

millions de tonnes
d'aliments comestibles
jetés par an

- **6 % DES ÉMISSIONS TOTALES**
- **143 MILLIARDS D'EUROS PAR AN**

Si les déchets alimentaires étaient un pays, ils seraient le troisième plus grand émetteur de GES au monde

Infographie réalisée sur la base du rapport Feedback EU/Foodrise, (2022), No time to Waste

Des actions de l'UE contre le gaspillage alimentaire : brève overview

L'ampleur du phénomène a ainsi conduit l'UE à prendre des mesures dès les années 2010 : signature des Objectifs de Développement Durable de l'ONU (2015), adoption de la politique de la Ferme à l'assiette, création d'un Forum du Gaspillage alimentaire (2021-2024) et d'un panel de citoyens (2022-2023), lancement de la campagne Zero Waste, More Taste! (2024)... Néanmoins les actions contre le gaspillage alimentaire ont principalement longtemps reposées sur des accords volontaires et selon l'ONG Foodrise « l'UE est loin d'être en voie d'atteindre les ODD » [82]. Néanmoins, l'UE a également pris un ensemble de normes contraignantes. En 2018 la Commission européenne a adopté la directive-cadre révisée sur les déchets (DCD), qui impose aux États membres de commencer à mesurer et à déclarer leurs déchets alimentaires à partir de 2020, conformément à la méthodologie définie dans une décision déléguée de 2019. Plus récemment l'année 2025 a été marquée par l'adoption par le Parlement européen le 9 septembre 2025 d'une nouvelle législation, contraignante cette fois et visant à réduire le gaspillage alimentaire et textiles [83].

[82] Feedback EU/Foodrise. (2022). No time to Waste

[83] Parlement Européen. (2025). Communication sur de nouvelles règles contre le gaspillage alimentaire

En 2030, chaque État membre devra réduire de 30 % les déchets alimentaires de la distribution, de la restauration et des ménages, et de 10 % ceux générés par la transformation et la fabrication des aliments, par rapport aux volumes annuels enregistrés entre 2021 et 2023.

En première lecture il y a un an et demi, les eurodéputés avaient voté pour des objectifs plus ambitieux (40 et 20%) et après de nombreux débats, le secteur agricole n'a finalement pas été intégré au texte.

Dans chacune de ces législations, la lutte contre la précarité n'est pas considérée comme un objectif principal mais le lien entre gaspillage et précarité alimentaire est fait en appuyant l'idée de ressources inexploitées, qui aurait pu être redistribuées aux plus précaires. C'est d'ailleurs pourquoi les lignes directrices de l'UE en matière de dons alimentaires ont été adoptées en 2017 afin de faciliter la récupération et la redistribution de denrées alimentaires sûres et comestibles aux personnes dans le besoin.

La lutte contre le gaspillage alimentaire, mission fondatrice des banques alimentaires

Ce discours faisant le lien entre aide alimentaire et lutte contre le gaspillage est repris très largement par les acteurs de l'aide alimentaire eux-mêmes. C'est particulièrement le cas des banques alimentaires, pour qui la lutte contre le gaspillage alimentaire est une valeur fondatrice. Cette volonté a d'ailleurs été renforcée depuis quelques années puisque les banques ont désormais pour ambition d'inscrire leur action dans les Objectifs de Développement Durable (ODD), notamment en termes de lutte contre le gaspillage alimentaire et d'actions pour le climat (ODD 12 et 13). Ainsi cette mission historique guide les actions de la plupart des banques à l'échelle nationale. La banque alimentaire de Slovaquie par exemple, affiche comme objectif prioritaire la réduction du gaspillage alimentaire et la mise en place de plusieurs programmes en ce sens. En 2020, la banque alimentaire de Slovénie avait également financé tout un programme de sensibilisation appelé « No Food No Waste » en collaboration avec ses homologues italiens et hongrois. Cette mission est parfois même priorisée sur celle de lutte contre la précarité comme au Danemark, où l'objectif majeur est davantage de lutter contre le gaspillage alimentaire [84]. Pour les banques alimentaires, ce discours a un intérêt particulier puisqu'il légitime leur action (double mission de lutte contre la précarité et de réduction du gaspillage) et soutient leurs démarches auprès des entreprises dans l'allocation de dons. Néanmoins ce narratif est à nuancer.

[84] Cour des Comptes. (2025). Rapport sur l'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens

Quand lutte contre le gaspillage et aide alimentaire ne vont pas de paire

Si le gaspillage alimentaire est un problème important en Europe et nécessite d'être réduit, le lien historiquement établi avec la lutte contre la précarité alimentaire et qui soutient aujourd'hui encore le modèle des banques alimentaires, mérite d'être questionné de façon approfondie.

Premièrement, le gaspillage alimentaire n'est pas un enjeu majeur pour tous les pays de l'UE et peut créer un mauvais narratif. Paul Milbourne, directeur du Centre de recherches sur les systèmes alimentaires durables et équitables explique ainsi que le modèle politique dominant en ce qui concerne la façon d'appréhender la précarité alimentaire, a été de se concentrer sur la redistribution du surplus alimentaires aux foyers à faibles revenus, plutôt que de s'engager dans la lutte contre la pauvreté et pour la justice sociale. Cette approche ne permet pas d'agir sur les causes à l'origine de la précarité alimentaire et selon Paul Milbourne, elle peut aussi alimenter une conception discriminante de l'aide alimentaire : « en fin de compte, cela conduit à un discours inquiétant autour des « leftover food for leftover people » (traduit en français par « restes alimentaires pour les personnes laissées pour compte ») » [85].

Deuxièmement les différentes législations luttant contre le gaspillage alimentaire n'ont qu'un lien ténu avec la lutte contre la précarité alimentaire. Les dons alimentaires n'y sont en effet pas considérés comme un objectif en tant que tel mais comme un moyen de réduire le gaspillage alimentaire inutile. Or ces deux problèmes n'appellent pas toujours les mêmes réponses. Dans certains cas, une politique de réduction des déchets peut même créer des difficultés supplémentaires pour les acteurs de l'aide alimentaire. C'est le cas des politiques de réduction des déchets permettant aux supermarchés de vendre à prix réduits des produits proches de leur date d'expiration. Comme nous l'avons vu, en France la loi Garrot de 2016, présentée comme un instrument de la lutte contre le gaspillage [86] a mené à une forte baisse des invendus encore consommables et par conséquent pour les associations, des dons moins nombreux, moins qualitatifs et plus fluctuants. Ainsi ce type de loi censées être positives pour les associations favorisent en pratique les entreprises de distribution. Par exemple, les dons alimentaires en France permettent des réductions d'impôts à hauteur de 60% du don alimentaire sans que ne soient imposées des exigences en termes de qualité. Cela explique notamment l'inadéquation des dons avec les recommandations de santé publique.

[85] Foodtrails. Looking beyond food banks

[86] Cour des Comptes. (2025). Rapport sur l'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens

Dans son rapport d'activité 2025, la FEBA indiquait par exemple la répartition nutritionnelle des produits distribués en comparaison avec les recommandations du Programme National Nutrition Santé (PNNS) : 13.5% des produits distribués étaient des produits gras, salés ou sucrés alors que les recommandations fixent leur part à 3% et à l'inverse 7.5% des produits entraient dans la catégorie « viande, poisson, oeufs, protéines végétales », en deçà des recommandations (11%). Ce modèle explique aussi les pertes non négligeables des dons reçus par les banques alimentaires et qui ne sont finalement pas redistribués. Dans un rapport publié en 2023 [87], l'Ademe concluait que :

« 16% des denrées distribuées par les acteurs de la grande distribution finissent à la poubelle, soit 38 000 tonnes équivalent à 185 millions d'euros de produits reçus, mais jetés directement par les associations ».

Cela est dû à un soucis d'inadéquation avec la demande et à la mauvaise qualité de certains dons mais aussi aux délais très courts entre la date de récupération des surplus par les banques alimentaires et leur date de péremption puisque les produits leur parviennent souvent encore après avoir été proposés à l'achat en « date courte » dans les enseignes.

Limites du modèle d'aide alimentaire via l'acquisition de surplus industriels

C'est pourquoi certaines associations nuancent plus généralement le succès des dispositifs d'incitation aux dons de la grande distribution. Pour Nicolas Bricas, chercheur en socio-économie de l'alimentation : « Ce couplage ancre l'aide alimentaire dans une filière « qui ne dit pas son nom » et qui s'appuie sur les circuits longs du système agro-industrialisé pour se fournir en produits agroalimentaires » [88]. Les législations autour de l'aide alimentaire tendraient à renforcer une logique de valorisation des excédents plutôt que leur réduction et feraient reposer sur les associations la gestion des invendus du secteur agroalimentaire. Le problème que soulève Nicolas Bricas et d'autres chercheurs associés est que non seulement la grande distribution se débarrasse de la gestion de ses invendus par le dons, mais qu'elle est en plus défiscalisée pour cela. Ce point de vue appelle ainsi à reconnaître les banques alimentaires comme des acteurs clé de la réduction du gaspillage alimentaire et la valorisation de ressources des entreprises. Il rappelle que la relation entre les banques alimentaires et les entreprises donatrices n'est pas unilatérale mais bien mutuelle. C'est ce que soulignait la FEBA dans son rapport d'activité de 2018 : « Il est primordial que les banques alimentaires soient perçues comme des partenaires viables : nous aidons les entreprises à réduire le gaspillage alimentaire. Nous ne demandons pas seulement de la nourriture ». [89]

[87] ADEME. (2023). Communiqué - Quelles solutions pour un alimentaire de meilleure qualité

[88] Bricas, N. (2021). Lutter contre la précarité par l'aide alimentaire?

[89] Fédération Européenne des Banques Alimentaires (FEBA). (2018). Rapport d'activité

b. Monétisation des surplus et compétition dans l'accès au denrée face à de nouveaux acteurs

De plus, d'autres acteurs privés aggravent par ailleurs la baisse des approvisionnements des banques alimentaires via les entreprises. Différents pays ont vu émerger ces dernières années des start up « anti-gaspi » spécialisées dans la revente d'invendus au grand public. En permettant l'achat de produits alimentaires à prix réduits, ces start up contribuent à rendre l'alimentation plus accessible. Mais plusieurs éléments laissent à penser qu'elles touchent un public différent de celui des banques alimentaires : la plupart des boutiques partenaires se situent généralement dans les centres-villes et les achats se font via des applications digitales alors que l'on sait que les publics les plus précaires tendent à avoir une moins bonne compréhension du numérique. De plus, ces start up communiquent essentiellement sur l'aspect écologique de leur activité et semblent viser ainsi des classes moyennes sensibilisées aux enjeux environnementaux.

D'acteurs complémentaires dans la lutte contre le gaspillage alimentaire, ces acteurs privés sont progressivement devenus des concurrents dans l'obtention de denrées alimentaires. Initialement concentrés sur les commerces de quartier, ces start up ont étoffé leur offre et proposent dorénavant des invendus de grandes surfaces. Or le service proposé par les applications « anti-gaspi » est nécessairement plus intéressant économiquement puisqu'elles permettent de valoriser financièrement des invendus alimentaires. En Belgique, cette concurrence s'est accrue avec le phénomène de franchisation des entreprises ces dernières années. De plus en plus de grandes enseignes à l'instar de Delhaize, Intermarché ou Carrefour font le choix de passer leurs magasins du statut de magasin intégré à un statut de magasin indépendant sous franchise. Cela implique que des accords historiquement conclus avec des associations d'aide alimentaire peuvent aujourd'hui être renégociés, chaque gestionnaire étant libre de faire ses choix, tout en étant soumis à des contraintes financières plus importantes. En France, les associations alertent sur le fait que les produits frais ont diminué avec les pratiques de vente « anti-gaspi » au profit de dons de produits ultra transformés ou de sucreries. C'est donc autant une baisse de quantités que de qualité des produits qui touche le secteur de l'aide alimentaire. La FEBA a d'ailleurs dû compléter ses approvisionnements par des achats directs de denrées afin de pallier le manque [90].

[90] Fédération Européenne des Banques Alimentaires (FEBA). (2024). Rapport d'activité 2024.

3. ACCÈS INÉGAL À L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE LECTURE PAR LES BÉNÉFICIAIRES (APPROCHE MICRO)

Selon le Collectif Nourrir, 80% des personnes qui connaissent une insuffisance alimentaire quantitative, c'est-à-dire n'ayant pas accès à des denrées alimentaires au quotidien, cumulent une autre fragilité comme un isolement social, un problème de logement ou de santé.

Nous avons pu, jusqu'ici, constater l'état de l'accès à l'alimentation en Europe ainsi que les moyens mis en œuvre pour essayer de le garantir au plus grand nombre. Cependant, malgré de nombreux dispositifs mis en place, certaines personnes n'ont toujours pas correctement accès à des produits alimentaires.

a. Des inégalités territoriales et sociales d'accès à l'aide alimentaire

Des inégalités territoriales entre espaces ruraux et urbains

Nous avons vu précédemment qu'il était difficile pour les banques alimentaires d'avoir accès à certaines zones et à certains profils de bénéficiaires. Mais du côté des individus, cela l'est tout autant.

En dehors des zones urbaines, il est plus compliqué pour les associations et les organisations d'agir. En effet, les individus sont moins concentrés. Dans toute l'Europe, les campagnes sont composées de petits villages ou hameaux de quelques centaines ou milliers d'individus. Les structures de distribution alimentaire ne peuvent souvent pas ouvrir une zone de contact avec le public et doivent alors venir directement à la rencontre des bénéficiaires, ce qui implique un important coût logistique que beaucoup de structures ne peuvent pas se permettre. Par ailleurs, une autre solution serait que les individus se déplacent jusqu'aux distributions dans les grandes villes mais cela implique que les habitants de ces zones possèdent une voiture ou que le réseau de transport en commun soit assez développé, ce qui est rarement le cas.

Cette difficulté est confirmée par les acteurs de terrain. Une responsable de l'association Saint-Vincent explique ainsi qu'

« en zone rurale, la difficulté majeure est la mobilité : certaines zones n'ont aucun acteur d'aide alimentaire [...]. Certaines personnes sont donc moins bien servies qu'en ville, où il existe davantage d'initiatives ».
[91]

Cette inégalité d'accès renforce donc la vulnérabilité des populations rurales face à l'insécurité alimentaire.

Des chercheurs de l'Université de médecine d'Indiana [92] ont cherché à démontrer que le transport constitue un obstacle majeur à l'accès à l'aide alimentaire, en particulier pour les personnes vivant dans des zones rurales. Ils affirment que même l'efficacité des banques alimentaires est réduite par des obstacles logistiques. « Pour beaucoup, un transport limité peut directement se traduire par un accès limité à la nourriture. ». Les personnes sans accès fiable à un moyen de transport ont un risque plus élevé d'insécurité alimentaire car elles ne peuvent pas se rendre aux points de collecte. À l'échelle individuelle, il est aussi important de prendre en compte le coût que cela représente. Si une personne doit utiliser sa voiture et parcourir plusieurs kilomètres pour récupérer des denrées alimentaires, elle doit au quotidien amortir le coût de sa voiture, de l'assurance et du carburant.

Les individus en zone urbaine font quant à eux face à d'autres problèmes. L'offre est certes supérieure mais la demande l'est tout autant. Il arrive alors souvent que les dispositifs soient saturés et que les bénéficiaires soient obligés d'attendre parfois plusieurs heures afin d'avoir accès à des produits alimentaires comme cela a par exemple été le cas en Suisse à Genève en 2020 [93] ou plus récemment à Bordeaux en janvier 2025 [94]. Malgré ce constat, il est tout de même important de préciser que le plus souvent, la quantité de denrées alimentaires est plus élevée en ville et ces dernières sont plus diversifiées qu'en zone rurale.

[91] Entretien réalisé le 12/11/2025 avec Annie Sendra, Coordinatrice formation-animation – Saint-Vincent de Paul Belgique.

[92] Stone, J.F.(2025). *The Role of Images in Framing News Stories*. Foods.

[93] Le Temps. (2020). *A Genève, des heures d'attente pour un sac de nourriture*.

[94] Sud Ouest. (2025). *Vidéo. Précarité étudiante à Bordeaux : la file d'attente interminable de jeunes qui attendent l'aide alimentaire dans le froid*.

Des inégalités socio-résidentielles au sein de la ville

Deuxièmement, les inégalités sociales ne s'observent pas uniquement entre les espaces urbains et ruraux, mais aussi à l'intérieur des villes, où les quartiers se différencient par leur niveau de richesse et d'équipement. Ces inégalités socio-résidentielles se traduisent notamment par un recours différencié à l'aide alimentaire. Les structures d'aide alimentaire, que ce soit les banques alimentaires, les épiceries solidaires ou les distributions des associations, sont majoritairement implantées dans les quartiers populaires car c'est là que les besoins sont les plus importants. Cependant, le nombre de bénéficiaires y est souvent bien supérieur aux capacités d'accueil et de distribution, ce qui entraîne une saturation fréquente des dispositifs. À l'inverse, les quartiers favorisés concentrent moins de dispositifs, leurs habitants étant moins exposés à l'insécurité alimentaire.

Ces quartiers populaires cumulent plusieurs facteurs de vulnérabilité. Les habitants y sont plus exposés à la précarité économique d'une part, mais aussi à la fracture numérique d'autre part, ce qui complique l'accès à l'information et aux démarches administratives nécessaires pour bénéficier de l'aide alimentaire. L'éloignement géographique des lieux de distribution, conjugué à une faible motorisation des ménages, renforce encore les obstacles matériels à l'accès à ces dispositifs. Ce sont toutes ces raisons qui produisent le non-recours.

b. Le statut administratif comme facteur majeur d'exclusion

Troisièmement, le statut administratif constitue un facteur central des inégalités d'accès à l'aide alimentaire. Selon le Fundamental Report 2023 de la FRA (EU Agency for fundamental rights), l'accès aux services socio-économiques essentiels pour les personnes vulnérables (comme les demandeurs d'asile ou les personnes sans statut légal) demeure un défi important dans l'UE, avec des obstacles structurels qui peuvent limiter leur accès effectif aux prestations sociales. Bien que l'alimentation ne soit pas toujours explicitement mentionnée, elle s'inscrit pleinement dans ces services essentiels [95].

Dans la pratique, l'accès aux dispositifs d'aide alimentaire est souvent conditionné à la présentation de justificatifs administratifs (domiciliation, pièce d'identité, preuve de ressources), ce qui complexifie, voire empêche, l'accès pour certaines populations. Or, comme le montre Serge Paugam [96], les situations de précarité et d'urgence désorganisent les capacités de projection et d'anticipation : lorsqu'une personne fait face à un besoin alimentaire immédiat, la constitution d'un dossier administratif ne constitue pas une priorité. Ce décalage entre l'urgence vécue par les individus et les exigences institutionnelles favorise le non-recours.

Par ailleurs, l'absence ou l'instabilité du statut administratif est fréquemment associée à la précarité alimentaire, notamment chez les personnes sans domicile fixe, les migrants en situation irrégulière ou certains demandeurs d'asile. Gérard Noiriel [97] montre que l'irrégularité administrative entraîne une exclusion durable de nombreux droits sociaux, tandis que Michel Agier [98] souligne que ces populations développent souvent des stratégies d'évitement des institutions par crainte du contrôle, de la dénonciation ou de l'expulsion. D'autre part, la peur contribue à éloigner durablement certaines personnes des dispositifs d'aide, y compris lorsqu'elles y seraient éligibles.

La relation aux institutions peut aussi être vécue comme stigmatisante ou humiliante. Pierre Bourdieu met en évidence la violence symbolique exercée par certaines administrations. En effet, certains individus se retrouvent parfois en situation de « maltraitance institutionnelle ».

[95] FRA - European Union Agency for Fundamental Rights. (2023). Migration: Key Fundamental Rights Concerns.

[96] Paugam, S. (2009). La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté. Préface de Dominique Schapper. Postface inédite de l'auteur. Presses Universitaires de France

[97] Barats C. & al. (1998). L'immigration en débat, p. 57-68 La construction des identités de papier : entretien avec Gérard Noiriel

[98] Agier, M. (2011). L'encampement du monde. Plein droit, 90(3), 21-24

Ce type de maltraitance peut se manifester par de la négligence, un traitement déshumanisant, du manque de respect ou des procédures excessivement complexes et/ou inaccessibles [99]. À ces obstacles s'ajoutent les difficultés linguistiques : la mauvaise maîtrise du français complexifie l'accès aux droits. Les études de la DREES et de l'OFII confirment que la barrière de la langue est un facteur déterminant du non-recours aux aides sociales et alimentaires.

Ainsi, les migrants, demandeurs d'asile et personnes sans domicile fixe sont parmi les populations les plus exposées au non-recours à l'aide alimentaire. Dans certains pays européens, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, l'accès aux banques alimentaires ou aux épiceries solidaires peut être conditionné à un titre de séjour valide, excluant de facto certaines personnes sans qu'un accompagnement alternatif ne soit proposé. Ces mécanismes institutionnels contribuent à renforcer les inégalités sociales face à l'alimentation et à invisibiliser les situations de détresse les plus aiguës.

c. L'aide alimentaire comme palliatif durable : une prise en charge incomplète de la précarité

Comme nous l'avons vu précédemment, l'accessibilité à l'aide alimentaire est très importante ; cependant, ce n'est pas la seule condition à une aide alimentaire réussie. En effet, il est important de rappeler que les organisations d'aide alimentaire n'ont pas pour objectif de s'installer durablement, même si elles ont été contraintes de le faire par un besoin constant d'aide alimentaire progressivement non pris en charge par l'État. Dans un modèle idéal, elles devraient à terme disparaître. Avant d'en arriver là, les organisations ont déjà besoin d'inverser la tendance et que le nombre de bénéficiaires cesse de croître, afin de pouvoir mieux gérer les ressources disponibles et répondre aux besoins de l'ensemble des personnes concernées.

En France, le réseau des Banques alimentaires a vu son nombre de bénéficiaires passer de 1,8 million en 2014 à 2,4 millions en 2024, soit une hausse de 33% en dix ans [100], illustrant une dépendance croissante à ce type d'aide.

C'est pour cela que les questions de dépendance à l'aide alimentaire et de politiques nationales sont centrales. Aujourd'hui, l'aide alimentaire est mise en œuvre par le secteur associatif. Elle repose alors principalement sur le bénévolat et les logiques de chaque association sans aucun pilotage national structuré.

[99] Direction générale de la cohésion sociale. (2016). Étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre

[100] Fédération Européenne des Banques Alimentaires (FEBA). (2024). Rapport d'activité 2024.

Dans les faits, l'étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre, produite par la direction générale de la cohésion sociale [101] en France note que la plupart des bénéficiaires des banques alimentaires y recourent durablement, et parfois comme source principale, voire unique, d'accès à la nourriture pour certains types de denrées, notamment les produits non périssables (pâtes, riz, farine) et les conserves.

Le rapport dégage alors trois types de bénéficiaires de ces organisations :

- les personnes dépendantes de l'aide alimentaire,
- les personnes pour lesquelles l'aide alimentaire représente une « assistance »
- les personnes pour lesquelles l'aide alimentaire constitue un soutien.

La prise en compte de ces divers profils permet ainsi aux banques alimentaires d'adapter leur accueil et actions.

[101] Direction générale de la cohésion sociale. (2016). Étude portant sur les modalités de distribution de l'aide alimentaire et d'accompagnement aux personnes développées dans ce cadre

Profil des personnes accueillies :

Le rapport d'activité des Banques Alimentaires [102] de 2016 dresse le profil des personnes accueillies. Il indique qu'en France, 70% des personnes accompagnées sont des femmes, avec une moyenne d'âge de 45 ans. Parmi elles, 28% sont divorcées ou séparées et 65% ont au moins un enfant à charge. Par ailleurs, 85% disposent d'un logement stable et 13% ont un niveau d'études supérieures. Sur le plan professionnel, 34% des individus sont au chômage et 70% vivent avec moins de 1 000 euros nets par mois. Il est important de rappeler que près de 10 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté monétaire en France [103].

Les profils évoluent toutefois. Le rapport d'activité de 2023 [104] souligne une diversification croissante des personnes accompagnées, entraînant comme nous l'avons vu précédemment la modification des pratiques. Il s'agit désormais majoritairement de travailleurs pauvres, de familles monoparentales, de retraités et d'étudiants. Les jeunes représentent 22% des personnes accompagnées par cette organisation.

En France, le nombre de personnes dépendantes de l'aide alimentaire est estimé entre 2 et 9 millions. Les familles monoparentales représentent 31% des profils concernés et plus d'un étudiant sur trois déclare y recourir.

Enfin, selon le Collectif Nourrir [105], 16% des Français déclarent ne pas avoir suffisamment à manger, traduisant un manque quantitatif de nourriture. Par ailleurs, 45% déclarent avoir une alimentation suffisante en quantité, mais ne pas toujours consommer les aliments souhaités. Les principaux groupes concernés par ces situations sont les jeunes et les femmes.

[102] Fédération Européenne des Banques Alimentaires. (2016). Rapport d'activité 2016.

[103] INSEE. (2025). L'essentiel sur... la pauvreté. Cette donnée ne prend pas en compte les étudiants

[104] Fédération Européenne des Banques Alimentaires. (2023). Rapport d'activité 2023.

[105] Collectif Nourrir. Faire de l'alimentation un droit.

d. Des règles d'accès produisant de l'exclusion

La sélection comme barrière d'accès

Si ce sont bien les associations et les banques alimentaires qui possèdent, gèrent et distribuent les denrées alimentaires aux personnes en situation de précarité, elles décident aussi des conditions d'accès à leurs services. Contrairement à des prestations sociales publiques, aucune législation européenne ne contraint ces organisations à appliquer des critères uniformes d'accès ou à ouvrir l'aide à toutes et tous sans distinction : elles sont libres d'adapter leurs modalités de distribution en fonction de leurs ressources, de leur mission et du public auquel elles s'adressent.

Elles doivent évidemment se plier aux législations anti-discrimination [106], qu'elles soient nationales ou internationales. Cependant, certaines conditions posées par les organisations peuvent paraître discriminatoires. Certaines associations et banques alimentaires demandent par exemple des justificatifs de domicile, cela exclut donc directement les personnes sans domicile fixe. C'est le cas de nombreuses banques alimentaires en Europe où la distribution régulière nécessite souvent une inscription. La Voedselbank au Pays-Bas demande par exemple une sélection préalable basée sur des critères administratifs et financiers afin d'être inscrit comme bénéficiaire.

Dans *Le non-recours aux politiques sociales*, P. Warin [107] explique que le non-recours n'est pas uniquement dû à un refus volontaire ou à un manque d'information, mais qu'il est largement produit par la complexité administrative des aides. L'exigence de documents parfois difficiles à obtenir, le nombre de démarches et la nécessité d'anticipation constituent des obstacles qui découragent ou empêchent l'accès aux aides pour les individus. Il précise que les contraintes administratives pèsent en particulier sur les personnes les plus vulnérables, souvent marquées par une instabilité résidentielle, professionnelle ou familiale. Parfois, l'absence d'un unique document peut annuler l'entièreté de la demande et par conséquent empêcher ces individus de constituer un dossier conforme. Les personnes en situation d'urgence alimentaire, qui ont précisément besoin d'une réponse rapide et inconditionnelle, sont souvent celles qui rencontrent le plus de difficultés à produire des documents administratifs.

[106] Le principe de non-discrimination est notamment inscrit à l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[107] Warin, P. (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses universitaires de Grenoble.

Dans ces conditions, même avec l'objectif initial d'aider les plus démunis, les critères administratifs peuvent constituer des barrières d'accès réelles, notamment pour les personnes sans domicile fixe, celles qui n'ont pas de justificatifs de revenus ou les personnes qui viennent d'arriver dans un nouveau pays. Ce type de critère, bien qu'apparemment neutre, peut exclure de facto les personnes les plus marginalisées. L'exigence de justificatifs transforme alors une aide destinée à répondre à un besoin immédiat en un dispositif sélectif, réservé à celles et ceux capables de satisfaire des critères administratifs préalables.

Au-delà des critères administratifs, les règles internes de fonctionnement des organisations peuvent également produire des effets pervers sur l'aide à l'alimentation. Les files d'attente prolongées, les quotas journaliers ou les distributions à heure fixe constituent quantité de contraintes qui entrent souvent en contradiction avec le quotidien des personnes concernées. Les horaires par exemple peuvent être incompatibles avec une activité professionnelle précaire ou avec la gestion d'enfants à charge, ce qui oblige certaines personnes à choisir entre leurs obligations et se nourrir.

Des critères financiers hétérogènes et peu lisibles

Il existe plusieurs politiques dans les associations. Certaines partent du fait que les personnes qui demandent leur aide doivent l'obtenir sans poser de questions. Cette approche se retrouve dans plusieurs pays européens, comme en Espagne avec les « comedores sociales », ou en Italie avec certaines initiatives de la Caritas, qui offrent des repas ou des colis alimentaires sans critères stricts d'éligibilité, afin de répondre rapidement aux situations d'urgence.

Dans le cas des Resto du Coeur, l'aide dite « d'urgence », c'est-à-dire les repas chauds distribués dans la rue ou dans les centres, ne demandent aucune justification de revenus. Cependant, pour les distributions sur du plus long terme, il est nécessaire de s'inscrire auprès d'un centre local des Resto et l'aide est conditionnée à un maximum de « reste à vivre ». Au cas par cas, les profils sont étudiés pour connaître le reste à vivre de chacun et déterminer s'il peut avoir accès ou non à l'aide alimentaire des Resto. Cela signifie qu'une personne au salaire minimum peut prétendre à cette aide alimentaire si elle a un loyer élevé ou si elle a des dettes car ses charges sont importantes et ne lui permettent pas forcément de vivre à côté.

Pour conclure, de nombreuses organisations conditionnent l'accès à l'aide alimentaire à des seuils de ressources ou à des critères administratifs précis. Ces seuils varient fortement d'une association à l'autre et d'un pays à l'autre, ce qui peut générer une incompréhension chez les bénéficiaires. En Belgique, par exemple, l'accès à certaines banques alimentaires est soumis à une attestation délivrée par les services sociaux communaux [108], le centre public d'action sociale (CPAS). En Allemagne, les « Tafeln » demandent généralement un justificatif de revenus et un plafond de ressources, qui peut différer selon les Länder ou même selon les structures locales.

Numérisation et fracture numérique : une nouvelle ligne de tri social

En ce qui concerne les distributions ponctuelles ou dans la rue, dans un souci d'organisation, certaines associations conditionnent aussi leur distribution à une inscription en ligne. Cela peut leur permettre d'anticiper la quantité ainsi que le type de denrées à emporter et le nombre de personnes nécessaires pour mener à bien la distribution. Du côté des bénéficiaires, cela implique une organisation ainsi que la nécessité d'un accès à internet fiable pour accéder aux collectes. Pourtant, la majorité des individus concernés par la fracture numérique sont les mêmes personnes qui peuvent avoir besoin des distributions de nourriture.

Selon le rapport du think Tank Pour la Solidarité [109], 54% des Européens ne disposent pas des compétences de base en numérique. Il existe cependant de fortes disparités entre les pays membres ainsi que dans les États. Les personnes âgées sont les plus touchées, 35% seulement ont des bases numériques contre 71% des 16-24 ans. Certains États sont aussi plus avancés que d'autres en la matière, au Pays-Bas et en Finlande, le pourcentage atteint presque 80% tandis qu'il stagne autour de 50% pour la Bulgarie ou l'Italie. Le rapport insiste sur le fait que la digitalisation accrue des services accentue des inégalités déjà existantes (âge, niveau de diplôme, revenus...).

[108] Wanze. Les colis alimentaires. (consulté le 13/01/26).

[109] Pour la solidarité, European think and do tank. (2023, mars). Illectronisme en Europe : une fracture numérique et sociale.

En France, le site Vie Publique explique que l'âge et un faible niveau de vie favorisent l'illectronisme (situation d'une personne qui ne dispose pas des compétences numériques de base ou ne se sert pas d'internet, par manque d'accès). Par ailleurs, 9% des ouvriers sont considérés comme illectronistes contre seulement 2% des cadres, le nombre de diplômés influe aussi sur le taux d'illectronisme. Enfin, une étude menée au Royaume-Uni par Good Things Foundation [110] montre que l'exclusion numérique est corrélée à la pauvreté profonde : les personnes sans accès à internet sont surreprésentées parmi les usagers des banques alimentaires, comparé à la population générale.

L'ensemble de ces conditions et de ces règles génèrent du stress, de la fatigue et peuvent conduire au renoncement progressif à l'aide alimentaire. Ainsi, même lorsque l'offre existe, les individus concernés peuvent choisir ou subir le non-recours.

e. La stigmatisation : un frein majeur au recours à l'aide alimentaire

Des modalités de distribution socialement humiliantes

L'aide alimentaire, bien qu'essentielle, reste marquée par des conditions d'accès et de distribution qui produisent un fort stigma social. Celui-ci agit comme un frein au recours et contribue à maintenir certaines populations dans l'insécurité alimentaire, en particulier lorsque la précarité économique s'accompagne d'isolement, de difficultés de mobilité ou de situations administratives fragiles. Les modalités concrètes de l'aide — files d'attente visibles dans l'espace public, horaires contraignants, distributions standardisées sans possibilité de choix — exposent les bénéficiaires au regard social et les assignent à une identité de « pauvres assistés », ce qui peut être vécu comme une forme de mise à l'écart symbolique.

[110] Good Things Foundation. (2025, janvier). [Deep poverty and digital exclusion in the UK](#)

L'intériorisation du stigmatisme et le renoncement à l'aide

Cette expérience de la honte est largement confirmée par les acteurs de terrain. Une responsable de la société Saint-Vincent de Paul explique ainsi que « il y a une honte à demander des services » et que les personnes aidées se sentent souvent « diminuées » [111]. Elle souligne que toute la difficulté réside dans la tentative de compenser la relation d'assistance par un accompagnement relationnel qui redonne une forme de légitimité et de dignité à la personne qui demande de l'aide. Cette asymétrie de la relation, entre celui qui donne et celui qui reçoit, est encore renforcée par certaines pratiques institutionnelles : demandes de justificatifs, évaluations de la « légitimité » des situations, absence de choix dans les produits distribués ou remarques perçues comme moralisantes. Comme l'a montré Janet Poppendieck, l'aide alimentaire caritative repose souvent sur une logique de tri implicite entre « bons » et « mauvais » bénéficiaires, ce qui alimente le sentiment de jugement et d'infériorité.

Ce stigma est intériorisé par de nombreux ménages, qui préfèrent parfois réduire leurs quantités ou la qualité de leur alimentation plutôt que de solliciter une aide perçue comme dévalorisante. Cette logique de non-recours est particulièrement forte chez certains groupes, notamment les personnes migrantes, les jeunes ou les travailleurs pauvres, pour qui la peur du regard social, de la stigmatisation ou de la stéréotypisation s'ajoute à l'insécurité matérielle. Ainsi, l'aide alimentaire, censée réduire les inégalités, peut paradoxalement contribuer à les reproduire en décourageant une partie des publics les plus vulnérables d'y recourir.

Comme évoqué précédemment, face à ces limites, les modèles d'aide alimentaire se diversifient et tentent de s'adapter aux nouvelles contraintes et demandes. Les épiceries sociales et solidaires, les supermarchés coopératifs ou encore les jardins solidaires sont d'autant de nouveaux modèles mis en place pour réduire cette dimension stigmatisante.

[111] Entretien réalisé le 12/11/2025 avec Annie Sendra, Coordinatrice formation-animation - Saint-Vincent de Paul Belgique.

Le non recours : un produit du système d'aide

L'étude « Lutte contre le non-recours par la médiation sociale : diagnostic et préconisations » publiée par la Fédération des acteurs de la solidarité de Bourgogne-Franche-Comté [112] nous présente une typologie des non-recours. Le non-recours serait alors multifactoriel et dépendrait de nombreux paramètres.

Non-connaissance	Non-demande	Non-proposition	Non-réception
Non-information	Incapacité	Manque d'information	Manque de budget ou de places disponibles
Non-compréhension	Estime de soi	Manque de formation	Délais de traitement des demandes
Non-concernement	Sentiment de honte	Manque de réseaux	Erreurs administratives
	Preuve d'autonomie	Manque de temps	Abandons de parcours
	Critique des normes sociales dominantes	Manque de budget ou de places disponibles	
	Critique du contenu de l'offre sociale	Protection des individus	
	Critique des conditions d'accès à l'offre sociale	Principe de non-proactivité	
	Critique de la relation d'accueil et d'accompagnement	Logique de rendement	
		Jugement au mérite	

[Tableau issu de l'Étude « Lutte contre le non-recours par la médiation social : diagnostic et préconisation », Fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne-Franche-Comté, janvier 2025]

Plusieurs typologies sont possibles mais celle-ci semble la plus cohérente. Il est en effet aussi possible de créer une typologie par cause mais ce phénomène pouvant être multifactoriel, il est difficile à classer. Il est aussi possible de différencier le non-recours volontaire, celui est « choisi », et le non-recours involontaire, celui qui est « subi ». Enfin, il est possible d'établir des types de non-recours en fonction de leur intensité ou de leur durée.

Selon cette même étude, les causes du non-recours sont celles que nous avons en majorité déjà couvertes comme la complexité administrative, le manque d'information, la stigmatisation et la honte, l'accessibilité physique et numérique, les critères d'éligibilité restrictifs, ou les facteurs économiques.

[112] Fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne-Franche-Comté. (2025, janvier). Étude Lutte contre le non-recours par la médiation social : diagnostic et préconisation.

Selon une étude menée par la DRESS en 2022 [113], 37% des non-recours sont dûs à un manque d'information, 22% à la complexité des démarches administratives, 17% à la crainte de conséquences négatives (pertes d'autres droits, contrôle...), 15% à la volonté d'autonomie, 3% car ces aides n'apportent finalement pas tant d'argent et 5% pour d'autres raisons.

Or le non-recours a un fort impact individuel mais aussi sociétal. D'une part, il laisse les individus concernés dans la précarité et cela peut les faire tomber dans une plus grande précarité encore. Un manque d'alimentation de qualité et en quantité suffisante a aussi un fort impact sur la santé, qu'elle soit physique ou mentale. D'autre part, le non-recours renforce les inégalités sociales en n'améliorant pas la situation des plus précaires. De plus, si les aides ne sont pas utilisées, les politiques sociales perdent de leur efficacité.

[113] DRESS. (2022). Non-recours aux prestations sociales : le manque d'information en tête des motifs selon les Français.

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

CONCLUSION

La précarité alimentaire en Europe est un sujet de plus en plus présent dans l'espace public depuis la succession de crises qui ont touché l'Europe et fortement impacté sa population. En effet, la crise du Covid-19, l'invasion de l'Ukraine et l'avancée rapide de la crise climatique ont toutes eu un impact marqué sur les chaînes d'approvisionnement, les prix et la qualité des aliments sur le marché avec pour conséquence une réduction notable du pouvoir d'achat des européens. En 2024, les Européens consacraient en moyenne 2 500 euros de leur budget annuel dans l'achat de denrées alimentaires, une augmentation de 100 euros par rapport à 2023.

Il est donc important de rappeler que dans des pays où l'offre alimentaire est abondante, la précarité alimentaire n'est pas le résultat d'un manque de denrées ou d'une inaccessibilité des marchés européens aux produits alimentaires, mais bien le fruit de mécanismes socio-économiques et institutionnels. Elle touche en premier lieu des profils combinant de faibles niveaux de revenus, une instabilité de l'emploi et un poids élevé des dépenses contraintes. L'insécurité alimentaire en Europe reste donc, encore aujourd'hui, caractéristique de la pauvreté.

Une enquête menée par Eurostat montre qu'en 2025, 9,5% de la population européenne était dans l'incapacité de s'offrir un repas comprenant de la viande, du poisson ou une alternative végétarienne tous les deux jours. Dans ce contexte, l'aide alimentaire représente un filet de sécurité pour des millions de personnes dans l'UE. La FEBA a par exemple accompagné 9,5 millions de personnes en 2019, contre 12,2 millions en 2024. Et les demandes sont en hausse sur les dernières années.

De l'augmentation du nombre de personnes en situation de précarité alimentaire découle en effet, logiquement, une augmentation presque aussi rapide des besoins d'aide alimentaire à travers l'Europe. Cette augmentation rend d'ailleurs d'autant plus visible le manque des moyens. Déjà trop faibles pour absorber la demande en 2019, ceux-ci paraissent aujourd'hui d'autant plus en décalage par rapport à l'ampleur des besoins. Et le contexte européen offre pour l'instant peu de solutions et de certitudes avec le début des négociations sur le CFP 2028-2034, tenant en haleine les acteurs de l'aide alimentaire sur le futur des aides qu'ils toucheront de l'Union européenne. Le projet actuel de restructurations des aides européennes fait en effet prévaloir une logique de simplification et de rationalisation des programmes de financements européens comme le FSE+.

De plus, la question de la renationalisation des demandes d'aide et des décisions, ainsi que le remboursement de NextGen EU plongent les associations et banques alimentaires dans un flou quant à l'avenir de l'aide alimentaire dans l'UE.

Le constat est aussi celui d'une aide alimentaire fragmentée en Europe. Cela est dû aux spécificités régionales et territoriales mais aussi à la pluralité des acteurs œuvrant dans le secteur de l'aide alimentaire, du secteur privé (producteurs, industriels et distributeurs) aux pouvoirs publics (via des financements et des législations), en passant par le secteur associatif et la société civile (banques alimentaires, associations de distribution et épiceries solidaires ainsi que leurs bénévoles). Le secteur associatif lui-même a différents modes d'action et si des collaborations existent l'air alimentaire reste nécessairement morcelée puisque relevant plus d'initiatives spontanées que de politiques nationales harmonisées.

En conséquent, ce système fait face à de nombreuses limites et défis qui posent la question de la pérennité d'un système d'aide alimentaire reposant sur des acteurs associatifs. L'enjeu est aussi de savoir si la précarité alimentaire pourra être considérée comme une problématique à part entière et une priorité dans le cadre de la structuration des aides proposée dans le nouveau CFP. Actuellement, si les aides publique, et notamment européennes, sont essentielles pour soutenir les actions du monde associatif, la précarité alimentaire ne représente pas un élément majeur de l'action des États ou de l'Union européenne. C'est ce que nous a confirmé Madame Marquis-Samarie, travaillant à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne:

**« L'aide alimentaire dans mon portefeuille, ça doit être
0,005 % de mon activité. Et ça n'occupe personne
d'autre à la RP. » [114]**

L'état des lieux de la précarité alimentaire en Europe appelle ainsi à une prise en compte rapide de ce phénomène et à penser des solutions de courts et long terme. Il s'agit à la fois de soutenir le modèle actuellement mis en place afin de répondre aux besoins immédiats, mais aussi de réfléchir aux sources mêmes à l'origine de l'insécurité alimentaire en Europe et à la possibilité de sortir de réponses de crise originellement prévues comme temporaires. Le présent travail nous a ainsi conduits à formuler un ensemble de recommandations, inspirées de nos échanges avec les acteurs de l'aide alimentaire et de nos propres recherches. Elles visent à garantir un accès réel à l'alimentation en Europe, notamment à travers la reconnaissance d'un véritable droit à l'alimentation, adapté aux engagements européens de lutte contre la pauvreté et l'exclusion matérielle et sociale.

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

RECOMMANDATIONS

GARANTIR UN ACCÈS À L'ALIMENTATION EN EUROPE

RECOMMANDATIONS

Objectifs	Recommandations
Thème 1 - Analyser l'insécurité alimentaire en Europe	
Améliorer la qualité des données disponibles sur l'insécurité alimentaire en Europe	<p>Mettre en place une définition et un indicateur harmonisés de l'insécurité alimentaire en Europe. Il doit être isolé du taux de privation matérielle et sociale et se baser sur des standards ambitieux de sécurité alimentaire.</p> <p>Mettre en place des méthodes de mesure harmonisées sur l'insécurité alimentaire en Europe.</p> <p>Requérir des États membres qu'ils se dotent d'une démarche officielle et régulière de suivi de l'insécurité alimentaire à l'échelle nationale ou régionale.</p> <p>Dans le cadre des enquêtes annuelles EU-SILC, instaurer une enquête thématique sur l'insécurité alimentaire (minimum 7 questions).</p>
Thème 2 - Financement des structures d'aide alimentaire	
Garantir un financement stable des banques alimentaires au niveau européen	<p>Garantir plus de transparence et de compréhension dans les financements du FEAD au sein du FSE+.</p> <p>Augmenter l'allocation minimale obligatoirement dédiée à la lutte contre la déprivation matérielle et sociale (notamment l'insécurité alimentaire) dans le cadre du FSE tel que discuté dans le prochain Cadre Financier Pluriannuel.</p>
Garantir un financement stable des banques alimentaires au niveau national	Accompagner la création de fonds pluriannuels nationaux pour mettre en œuvre une politique systémique de lutte contre la précarité alimentaire.

Thème 3 – Accès aux denrées alimentaires par les banques alimentaires	
Améliorer les dons des entreprises aux banques alimentaires	<p>Encourager des dons de meilleure qualité notamment en produits frais et nutritionnels de la part des acteurs privés afin d'aligner la répartition nutritionnelle des produits avec les préconisations de santé publique.</p> <p>Rendre obligatoire l'envoi par les entreprises d'un tableau dématérialisé précisant les numéros de lot et la date de péremption des denrées données.</p> <p>Établir des objectifs de qualité et nutritivité des dons des entreprises aux banques alimentaires, basés sur un Nutri Score, en concertation avec les acteurs de l'aide alimentaire.</p> <p>Conditionner les avantages fiscaux accordés par l'État pour les dons d'entreprises au respect de ces critères.</p>
Faciliter l'accès des banques alimentaires aux surplus industriels	<p>Encadrer la pratique d'acteurs privés (à l'instar des applications « anti-gaspi ») dont les rachats de surplus industriels créent des effets de compétition avec les banques alimentaires et tendent in fine à diminuer les denrées disponibles pour l'aide alimentaire.</p>
Encourager les coopérations entre acteurs de l'aide alimentaire et circuit court	<p>Soutenir les programmes mis en place par les acteurs de l'aide alimentaire en coopération avec des producteurs et agriculteurs au niveau local afin de soutenir la consommation en circuit court et de faciliter l'achat de fruits, légumes et produits de qualité.</p> <p>Permettre la diffusion de bonnes pratiques sur le sujet à l'instar du programme « Mieux Manger pour tous » de la FEBA.</p>
Thème 4 – Clarté des normes européennes	
Permettre une information claire des normes européennes relatives à l'aide alimentaire	<p>Accompagner les acteurs de l'aide alimentaire dans leurs démarches de professionnalisation, notamment en finançant (ou proposant lorsqu'elles n'existent pas déjà), des formations ou l'instauration de services de pilotage et de contrôle.</p> <p>Veiller à ce que les normes européennes restent claires et réalistiquement accessibles pour un secteur essentiellement bénévole.</p>
Thème 5 – Accompagnement social des banques alimentaires	
Soutenir les missions de création de lien social des acteurs de l'aide alimentaire	<p>Soutenir des initiatives comme les groupements d'achats ou les épiceries solidaires, qui mélangent publics précaires et non précaires.</p> <p>Remettre en place l'accompagnement des individus et l'humanisation des individus.</p>

Thème 6 – Accessibilité de l'alimentation	
Garantir une alimentation accessible	<p>FINANCIÈREMENT: Encadrer les prix de vente de produits de premières nécessité.</p> <p>Encadrer les marges de l'industrie agroalimentaire sur les produits alimentaires.</p> <p>TERRITORIALEMENT: Orienter les crédits déconcentrés pour compenser les inégalités territoriales d'accès à l'aide alimentaire.</p> <p>Apporter un soutien financier à la coordination des acteurs locaux de l'aide alimentaire.</p>
Garantir une alimentation nutritive et adaptée	<p>Utiliser le NutriScore dans le cahier des charges des produits transformés achetés par les organismes nationaux de distribution d'aide alimentaire.</p> <p>Donner un poids plus important aux tests de goût dans la sélection des offres.</p> <p>Réaliser des enquêtes auprès des bénéficiaires pour mieux adapter l'offre aux besoins.</p>
Mettre en place des politiques publiques	Faire en sorte que tout le travail d'aide alimentaire ne soit pas réalisé par les associations et organisations.
Reconnaître un droit à l'alimentation en Europe	<p>Reconnaître le droit à l'alimentation en Europe, garanti lorsque toute personne a un accès digne à une alimentation adéquate de manière durable.</p> <p>Faire de ce droit un principe directeur de l'action de l'UE en matière de politique agricole et commerciale.</p>

CONFRONTATIONS EUROPE



Confrontations - Bruxelles

Avenue des Arts 46 1000
Bruxelles

Confrontations - Paris

Avenue de Versailles 77
75016 Paris



@confrontations



@ConfrontationsEurope



www.confrontations.org



communication@confrontations.org

Confronter les idées, construire l'Europe