



# ECHOP

European Cooperation to Help leaders of food aid  
organizations and Offering Precarious better  
food choice

## LIVRE BLANC







# A Les partenaires

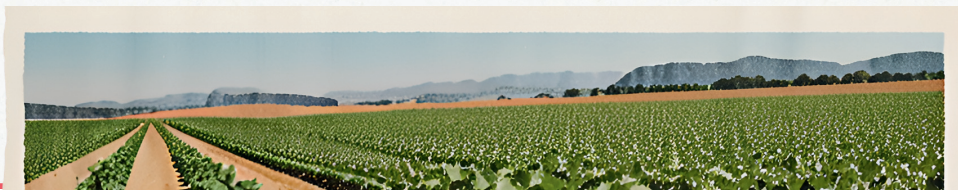
Ce projet transnational implique quatre partenaires issus de trois pays :

**Active, Pôle de l'économie solidaire (France)**, intervient dans le secteur de l'économie sociale et solidaire depuis 26 ans. Depuis plus de 10 ans, Active accompagne les projets en faveur d'un accès à une alimentation de qualité, un accès régulier et en quantité suffisante pour les personnes en situation de précarité.

**POUR LA SOLIDARITÉ-PLS (Belgique)**, think & do tank européen indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable, qui se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale.

**Perspectiv' (Belgique)**, qui a pour but, en dehors de toute espèce d'appartenance religieuse, philosophique ou politique, d'assurer un suivi et une aide personnalisée à toute personne en situation de précarité, notamment via l'aide alimentaire. L'association vise également à mener, et soutenir tout projet lié à la problématique de l'aide alimentaire sur le territoire de Comines- Warneton (Wallonie picarde).

**CEPS (Espagne)**, responsable de la gestion et de la mise en œuvre de programmes socio-éducatifs pour enfants, jeunes et adultes, de formation continue des professionnels, de la recherche et le développement novateurs, au travers notamment de la gestion réussie de projets européens.



# Introduction



En 2024, 8,5 % des habitants de l'UE étaient dans l'incapacité de s'offrir un repas équilibré comprenant viande, poisson ou équivalent végétarien tous les deux jours<sup>1</sup>. Cela représente 36 millions de personnes à l'échelle de l'Union, principalement des personnes isolées, des étudiants et jeunes adultes, des familles modestes et des personnes immigrées.

Cette précarité est particulièrement prononcée en Europe de l'Est, dans des pays tels que la Bulgarie (18,7% de la population) ou la Slovaquie (17,1%), mais s'observe également dans des économies fortes telles que l'Allemagne (11,2%), la France (10,2%) ou l'Italie (9,9%). La crise énergétique conséquente à l'invasion russe de l'Ukraine avait entraîné une flambée de l'inflation alimentaire, qui, en mars 2023, atteignait un pic record de 19,2% au sein de l'Union<sup>2</sup>.

L'aide alimentaire, devenue au fil des années une solution structurelle à la problématique de la précarité alimentaire,

ne reçoit pas un soutien en proportion de ses défis de la part des autorités publiques, le secteur faisant face à un nombre croissant de difficultés :

- **Une diminution significative** des approvisionnements pour les acteurs de l'aide alimentaire, notamment de la part des grandes et moyennes surfaces (GMS) ;
- En parallèle, **une augmentation du nombre et de la diversité des publics touchés consécutive aux crises sociales de ces dernières années ;**
- **L'obligation, pour certains acteurs, de diminuer la taille et la valeur nutritionnelle des paniers** alimentaires distribués suite aux facteurs précités ;
- **Un déclin continu de l'engagement bénévole**, qui touche plus largement le secteur associatif ;
- **Une fragmentation du secteur** qui se constate au sein des différents États-membres et qui, en raison de la multiplicité des acteurs et des publics aidés, entrave une répartition efficace des aides publiques destinées à lutter contre la faim.

<sup>1</sup> Eurostat, *Almost 9% in the EU could not afford a proper meal*, Eurostat News (28 août 2025)

<sup>2</sup> Commission européenne, *Key figures on Europe – 2024 edition* (Publications Office of the EU, Luxembourg, 10 juillet 2024) p.36– 37



Cet état de fait n'est pas soutenable. Le rapport du « **dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'UE** », présidé par le professeur Strohschneider et ayant réuni une trentaine d'acteurs représentatifs du domaine, soulignait en 2024 la nécessité d'une action immédiate pour une coopération et un dialogue tout au long de la chaîne de valeur alimentaire pour réviser la politique alimentaire de l'Union.

Comme indiqué dans le rapport, **les tensions géopolitiques de ces dernières années ont mis en lumière la fragilité de nos systèmes d'approvisionnement tout comme l'importance stratégique de la production alimentaire et agricole** en tant que composante clé de la sécurité européenne, pointant la nécessité de **favoriser une consommation plus locale afin de sécuriser nos moyens de production**.

Les crises sanitaires, énergétiques et l'inflation alimentaire consécutive ont accentué les difficultés des citoyens et citoyennes à maintenir un niveau de vie décent. L'urgence climatique, quant à elle, nous enjoint à accorder une place plus importante à une alimentation durable, respectueuse de l'environnement et ancrée territorialement.

Les multiples tensions sociales et économiques que nous traversons nous obligent à un changement de paradigme, qui placerait en son cœur nouveau **la notion de droit à une alimentation de qualité pour toutes et tous**. Ce droit est une nécessité vitale au sens premier, la recherche établissant clairement une corrélation entre précarité financière, malnutrition, conséquences délétères pour la santé et réduction de l'espérance de vie.

**À l'autre bout de la chaîne alimentaire, ce droit à l'alimentation devrait s'accompagner, simultanément, d'un droit à une stabilité financière et une rémunération juste pour nos agriculteurs et agricultrices.**





**Cette revendication rejoint une volonté plus générale, tant des acteurs du secteur que des bénéficiaires, de ne plus se situer comme simples acteurs passifs de lutte contre le gaspillage alimentaire ou la précarité, mais de participer à l'émergence d'un nouveau modèle de société plus juste, plus résilient et plus durable.**

Des initiatives politiques fleurissent sur le continent, portées par les États, les institutions européennes ou les organisations de la société civile ; **en juin 2023, le canton de Genève a ancré le « droit à l'alimentation » dans sa constitution, suivant ainsi les pas de la région de Lombardie qui dès 2015 l'avait inscrit dans la sienne, une première en Europe.**

Par ce manifeste, nous **souhaitons encourager les différents acteurs et actrices de changement à rejoindre ce mouvement européen en faveur d'un accès universel à une alimentation saine et de qualité pour toutes et tous.**



ESSE DATE S

proposition de loi  
relative à la  
sécurité alimentaire  
et à la lutte contre  
le gaspillage alimentaire  
du 1er juillet 2023

La Commission a adopté le 14 juin 2023 la proposition de loi relative à la sécurité alimentaire et à la lutte contre le gaspillage alimentaire. Cette loi vise à garantir l'accès à une alimentation saine et de qualité pour tous, à réduire le gaspillage alimentaire et à promouvoir la production locale et durable. Elle prévoit notamment la mise en place d'un droit à l'alimentation, la création d'un observatoire national de la sécurité alimentaire et la mise en œuvre d'un plan national de lutte contre le gaspillage alimentaire.



# Recommandations



1

## Promouvoir le droit à l'alimentation pour tous au sein de l'Union européenne pour que l'ensemble des citoyens se réapproprie les questions d'alimentation

En tant que tel, le droit à l'alimentation ne figure dans aucune constitution nationale au sein des États membres de l'Union. Il ne figure pas non plus dans la Charte européenne des droits fondamentaux.

Or, les lignes bougent : dans sa résolution du 14 juin 2023 issue du rapport Mortler et intitulée « Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture de l'UE »<sup>3</sup>, le Parlement européen soulignait que le droit à l'alimentation était reconnu en droit international et faisait partie du droit à un niveau de vie suffisant, et invitait la Commission « à présenter sans retard un plan stratégique global pour garantir la sécurité alimentaire de l'Union » ; en septembre 2024, la nouvelle Commission européenne choisit d'ajouter l'alimentation à l'intitulé du Commissaire à l'Agriculture ; en octobre 2024, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe recommandait aux États du continent l'adoption de lois-cadres nationales consacrant le droit à l'alimentation (résolution 2577) ; en juillet 2025, la Commission approuvait l'ICE « L'alimentation est un droit humain pour toutes et tous ! Garantir des systèmes alimentaires sains, justes et durables », reconnaissant que ses objectifs relèvent bien des domaines de compétences de l'UE.

### Dès lors, nous recommandons :

1. **De reconnaître le droit à l'alimentation** dans les socles européens des droits sociaux et fondamentaux ;
2. **D'opérationnaliser l'intégration du droit à l'alimentation dans les politiques européennes et dans les cadres juridiques nationaux**, ainsi que l'adoption de lois-cadres nationales visant à le concrétiser ;
3. **De promouvoir la diffusion de l'ICE** « L'alimentation est un droit humain pour toutes et tous ! Garantir des systèmes alimentaires sains, justes et durables » et d'assurer un débat démocratique autour de ces enjeux.

<sup>3</sup> Parlement européen, Rapport sur "Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union", A9-0185/2023, 10 mai 2023



## Favoriser le développement de nouveaux modèles d'aide alimentaire à travers le soutien à l'économie sociale et solidaire au niveau européen

Après plusieurs années de soutien tangible par les institutions européennes au développement de l'économie sociale et solidaire, les acteurs du secteur craignent leur désengagement.

Or, afin d'assurer l'émergence d'un système alimentaire européen plus juste, local et durable, le développement des structures de l'ESS porteuses de modèles alimentaires alternatifs est une condition sine qua non. En cette année de révision à mi-parcours du Plan d'action pour l'économie sociale, plusieurs signaux inquiètent, tels que la suppression de l'unité ESS au sein de la DG GROW et le rattachement exclusif de cette matière à la DG EMPL, ou la proposition de la Commission européenne de fusionner les différentes lignes de financement à vocation sociale au sein de « fonds uniques de partenariat nationaux et régionaux » dans le futur budget européen (CFP) 2028-2034, faisant craindre aux acteurs de ce système économique une diminution du soutien porté par les institutions. Rappelons que le Parlement européen s'était déjà prononcé fermement, à une majorité des deux-tiers, pour la conservation du FSE+ en tant que principal instrument de support d'une Europe sociale en février 2025<sup>4</sup>, tout comme le CESE<sup>5</sup>.

### Dès lors, nous recommandons :

1. **De soutenir l'émergence d'acteurs de l'aide alimentaire** aux modèles économiques mixtes tels que les épiceries sociales et solidaires, complémentaires à l'aide alimentaire d'urgence ;
2. **De renforcer, dans la perspective de la révision prochaine des règles de marchés publics de l'UE**, les financements dédiés aux structures de l'ESS, notamment au travers de l'introduction systématique de critères sociaux et encourageant un approvisionnement local dans les procédures de passation des marchés publics, tel que préconisé dans la résolution du Parlement européen adoptée le 9 septembre 2025 (2024/2103(INI))<sup>6</sup> ;
3. **De s'opposer à la fusion des différentes lignes de financement au sein de fonds uniques de partenariat nationaux et régionaux** en soutenant des fonds européens spécifiques et cloisonnés permettant de revaloriser les lignes soutenant les actions de la société civile et, à défaut, d'obtenir la sanctuarisation de montants minimum pour les mesures d'ordre social (ringfencing).

<sup>4</sup> Parlement européen, *Report on the European Social Fund Plus post-2027*, A10-0014/2025 (21 février 2025).

<sup>5</sup> Comité économique et social européen, *Opinion on the Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review; and Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges* EESC, Opinion 2025/01236, CESE, Avis 2025/01236 (29 avril 2025).

<sup>6</sup> Parlement européen, *Procédure d'initiative sur les marchés publics*, 2024/2103(INI). Texte adopté en plénière le 9 septembre 2025 (T10-0174/2025).

## Soutenir les processus de diversification des approvisionnements et de transition de modèle économique des structures de l'aide alimentaire en renforçant les synergies avec le secteur agricole, les acteurs de l'ESS et les institutions politiques européennes

À l'intersection de la politique agricole (une compétence partagée entre l'UE et les États membres), de la santé publique (une compétence d'appui), de la politique sociale (une compétence principalement dévolue aux États membres) et du commerce (une compétence exclusive de l'UE), l'alimentation et l'aide alimentaire relèvent d'enjeux hautement stratégiques. Cependant, cette fragmentation institutionnelle entraîne un morcellement des responsabilités et complique l'établissement de politiques efficaces portées par une vision claire et ambitieuse.

Or, si nous souhaitons répondre à l'urgence sociale et poser les bases d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation à l'échelle européenne, il est indispensable d'établir des coopérations étroites entre les différentes politiques ainsi qu'entre les multiples acteurs institutionnels concernés par ces matières.

Avec la nomination de Christophe Hansen, l'évolution de l'intitulé de « Commissaire à l'agriculture et au développement rural » vers « Commissaire à l'agriculture et à l'alimentation » a traduit institutionnellement l'enjeu de considérer de manière plus globale l'ensemble de la chaîne de production, à la consommation finale, ce que nous saluons comme un signal encourageant de prise en compte de ces enjeux.

### Dès lors, nous recommandons :

1. **D'instaurer, comme impulsé dans le « dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture de l'UE » (2024), des dispositifs institutionnels tels que des politiques axées sur la demande** (demand-side policies), à l'image du programme « School Scheme » qui permet de répondre à des enjeux nutritionnels tout en orientant la production agricole vers des modèles plus durables, afin de permettre une meilleure coordination horizontale des politiques alimentaires et de renforcer l'impact et la cohérence des différentes politiques touchant à ce domaine;
2. **D'encourager les synergies entre les fonds du FSE+ et de la PAC pour favoriser l'émergence de relations « gagnant-gagnant » entre acteurs de l'aide alimentaire et agricoles**, par exemple en insérant expressément dans les marchés publics un quota minimal de certains biens issus de producteurs locaux, tel que recommandé par le rapport Draghi et adopté dans la résolution du Parlement européen sur la passation des marchés publics (9 septembre 2025)<sup>7</sup> dans le cadre de la prochaine révision de la directive sur les marchés publics ;

<sup>7</sup> Parlement européen, *Résolution sur la passation des marchés publics*, 2024/2103(INI), adoptée en plénière le 9 septembre 2025 (T10-0174/2025)



### 3. **D'améliorer la résilience de nos systèmes alimentaires en favorisant l'émergence**

d'écosystèmes alimentaires locaux de l'économie sociale orientés vers la collectivité, par exemple les coopératives agricoles, les épiceries coopératives, les plateformes locales de mise en relation entre producteurs et associations, les circuits logistiques et les marchés locaux, afin de renforcer les liens sur le terrain entre acteurs économiques locaux de la société civile, agriculteurs et citoyens, à l'instar des projets alimentaires territoriaux (PAT) en France, dont le but est de rassembler les acteurs territoriaux autour des sujets relatifs à l'alimentation par la prise en compte des dimensions territoriales (sociales, environnementales, économiques et de santé) ;

### 4. **De faciliter l'accès, pour les projets collectifs, aux aides à l'investissement de la PAC**

afin de développer des outils de transformation (légumeries, salle de découpe réfrigérées, etc.) afin de valoriser au mieux les dons faits aux structures de l'aide alimentaire en cas de surproduction, ainsi que des incitations au partenariat autour d'activités de glanage ou de systèmes d'entraide paysanne ;

### 5. **De renforcer la résilience alimentaire européenne autant en temps de paix que de**

crise comme cela est proposé dans le rapport Niinistö (2024)<sup>8</sup>, notamment en s'assurant d'un approvisionnement continu des structures de l'aide alimentaire en cas de crise majeure de nos systèmes alimentaires, par exemple via la constitution de réserves alimentaires stratégiques nationales voire européennes, la diversification des sources d'approvisionnement, l'anticipation et la mise en place de partenariats solides entre acteurs du secteur. En temps de paix, les denrées alimentaires des stocks stratégiques arrivant bientôt à expiration pourront approvisionner les banques alimentaires et autres structures de l'aide alimentaire ;



<sup>8</sup> Commission européenne, *Safer together. a path towards a fully prepared Union*, Bruxelles, 24 octobre 2023.

Malgré la fragmentation institutionnelle et le morcellement des compétences au niveau européen, à l'échelon national les États membres disposent d'un espace pour faire preuve d'initiative et porter par leur volonté propre des projets alimentaires ambitieux. Nous avons évoqué la dynamique constatée au niveau des régions au sein de l'UE et hors-UE, telles que la Lombardie, la Wallonie ou le Canton de Genève ; elles pourront servir de source d'inspiration aux États pour avancer vers une reconnaissance du droit à l'alimentation pour toutes et tous sur leur sol propre. Néanmoins, sans aller encore jusqu'à une modification de leur constitution, les États membres peuvent également participer à cette lutte en améliorant l'efficacité de leur politique nationale d'aide alimentaire et en s'inspirant des bonnes pratiques mises en œuvre ailleurs.

### Dès lors, nous recommandons :

1. **D'encourager les dons alimentaires et les autres formes de redistribution** en vue de la consommation humaine comme inscrit dans la Directive de l'UE relative aux déchets (2024) , en s'inspirant de modèles positifs tels que la France ou l'Italie ;
2. **De se diriger vers une suppression des freins fiscaux aux dons alimentaires** ;
3. **D'encourager les pratiques de mutualisation et de groupements d'achats entre acteurs de l'aide alimentaire** (tel que l'initiative Soli-Food en Belgique) ;
4. **De réaliser une cartographie claire des acteurs nationaux** (siège social, échelles territoriales, public-cible, etc.), afin d'apporter de la lisibilité à la complexité du paysage de l'aide alimentaire ;
5. **D'organiser des consultations nationales dans le cadre de l'inscription du droit à l'alimentation dans les législations nationales**, qui encourageraient la participation active des bénéficiaires et des différentes parties prenantes à ces consultations, dans une démarche de développement de cocréation de modèles d'aide alimentaire qui soient en phase avec les besoins des publics ;
6. **De favoriser l'entraide entre acteurs de l'aide alimentaire et du monde agricole**, notamment en favorisant la formation et le mentorat des acteurs de l'aide alimentaire souhaitant se lancer dans des activités de production ou en soutenant les possibilités de soutien humain aux acteurs agricoles ;
7. **De favoriser une réglementation permettant aux collectivités territoriales de se porter acquéreur de terres agricoles et de fermes en recherche de transmission**, afin de développer la production agricole par les acteurs de l'aide alimentaire et de l'ESS impliqués dans la réinsertion ou les incubateurs de futurs agriculteurs, à l'image du droit de préemption urbain, qui a permis à la commune de Mouans-Sartoux en 2005 en France de créer une régie agricole municipale visant à alimenter les cantines scolaires en produits locaux et biologiques<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Commune de Mouans-Sartoux, *Régie agricole municipale* – Présentation, Mouans-Sartoux, 2005



## Bibliographie

1 Eurostat, *Almost 9% in the EU could not afford a proper meal*, Eurostat News (28 août 2025).

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250828-1>

2 Commission européenne, *Key figures on Europe – 2024 edition* (Publications Office of the EU, Luxembourg, 10 juillet 2024) pp.36– 37.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/KS-EI-24-001>

3 Parlement européen, *Rapport sur “Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l’agriculture dans l’Union”*, A9-0185/2023, 10 mai 2023.

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0185\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0185_FR.html)

4 Parlement européen, *Report on the European Social Fund Plus post-2027*, A10-0014/2025 (21 février 2025).

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0014\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0014_EN.html)

5 Comité économique et social européen, *Opinion on the Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review; and Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges EESC*, Opinion 2025/01236, CESE, Avis 2025/01236 (29 avril 2025).

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad570a0e-2f35-11f0-8a44-01aa75ed71a1/language-en>

6 Parlement européen, *Procédure d’initiative sur les marchés publics*, 2024/2103(INI). Texte adopté en plénière le 9 septembre 2025 (T10-0174/2025).

[https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2024/2103\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/procedure-file?reference=2024/2103(INI))

7 Parlement européen, *Résolution sur la passation des marchés publics*, 2024/2103(INI), adoptée en plénière le 9 septembre 2025 (T10-0174/2025).

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/document-summary?id=1841304> (consulté le 2 octobre 2025).

8 Commission européenne, *Safer together. a path towards a fully prepared Union*, Bruxelles, 24 octobre 2023.

[https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union\\_en](https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en)

9 Commune de Mouans-Sartoux, *Régie agricole municipale – Présentation*, Mouans-Sartoux, 2005.

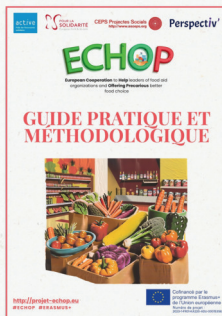
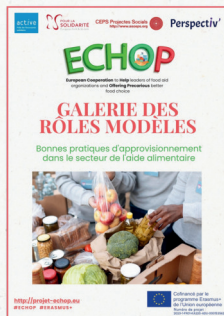
[https://www.centresbourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/regie\\_communale\\_mouans\\_sartoux.pdf](https://www.centresbourgs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/regie_communale_mouans_sartoux.pdf) (consulté le 2 octobre 2025).

# ECHOP

**European Cooperation to Help** leaders of food aid organizations and **Offering Precarious** better food choice

*L'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible sans la précieuse contribution des personnes et des organisations qui ont généreusement partagé leurs expériences et leurs bonnes pratiques.*

*Les partenaires du projet **ECHOP** tiennent à exprimer leur sincère gratitude à toutes celles et ceux qui ont participé à ce travail : votre participation active a permis de recueillir des informations fondamentales pour renforcer les compétences des dirigeant·e·s des structures d'aide alimentaire, encourager la diversification de leur approvisionnement et améliorer l'accessibilité et la qualité de l'offre alimentaire proposée aux populations les plus précaires.*  
*Nous vous en remercions vivement.*



CEPS Projets Sociaux  
<http://www.asceps.org>



Perspectiv'

*Le contenu de cette publication n'engage que son auteur et relève de sa seule responsabilité.*

*La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité quant à l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'elle contient.*

<http://projet-echop.eu>  
**#ECHOP #ERASMUS+**



Cofinancé par le  
programme Erasmus+  
de l'Union européenne  
Numéro de projet :  
2023-1-FR01-KA220-ADU-000153562