

RAPPORT

N° 02

SEPTEMBRE 2025

GRAND ANGLE



Chaire UNESCO
Alimentations
du monde

La Chaire Unesco Alimentations du monde décroise les savoirs sur l'alimentation. La série **Grand Angle** propose des rapports détaillant des études de cas, des monographies ou des résultats de recherche.

Insécurité alimentaire et politiques publiques en Espagne

Magdalena Morales Brizard, maître en sciences de la durabilité,
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Mexique

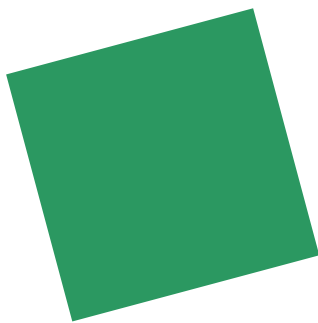
Marie Walser, chargée de mission, Chaire UNESCO Alimentations du monde,
L'Institut Agro Montpellier

Lidia García García, chargée de programme agriculture et alimentation,
Ville de Valencia, Valencia Innovation Capital

- L'Espagne, quatrième puissance économique européenne, n'a pas été épargnée par les crises économiques mondiales de 2008-2015 et la crise sanitaire de 2020-2021, qui ont laissé une partie de la population en prise avec des difficultés financières, contraignant notamment l'accès à une alimentation diversifiée et de qualité.
- Jusqu'à très récemment, l'Espagne luttait contre l'insécurité alimentaire en soutenant financièrement, par des fonds nationaux et surtout européens, les associations caritatives d'aide alimentaire en charge de distribuer des denrées aux personnes les plus vulnérables.

Le pays a toutefois opéré un tournant en 2024, mettant en place un programme de transferts monétaires dédiés à l'achat de produits de première nécessité, y compris d'ordre alimentaire. Ce changement de stratégie témoigne d'une volonté de l'État de (re)donner un pouvoir d'achat et de choix aux premiers concernés.

- Cependant, à l'image de bien d'autres pays d'Europe, l'Espagne pourrait aller encore plus loin pour favoriser l'accès de toutes et tous à l'alimentation, notamment par la mise en place d'un dispositif régulier de suivi de l'insécurité alimentaire et par l'inscription du droit à l'alimentation dans son cadre législatif.



Insécurité alimentaire et politiques publiques en Espagne

Magdalena Morales Brizard, maître en sciences de la durabilité, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Mexique

Marie Walser, chargée de mission, Chaire UNESCO Alimentations du monde, L'Institut Agro Montpellier

Lidia García García, chargée de programme agriculture et alimentation, Ville de Valencia, Valencia Innovation Capital

Contexte social, politique et économique	5
État et mesure de l'insécurité alimentaire en Espagne	5
Quel est le cadre réglementaire de l'insécurité alimentaire ?	6
Quelles politiques sont mises en place pour lutter contre l'insécurité alimentaire ?	7
Programme d'aide alimentaire pour les personnes défavorisées (2014-2021)	7
Programme « Básico » (depuis 2024)	7
Suppression ou diminution de la TVA de certaines denrées alimentaires de première nécessité	7
Tarification des cantines scolaires	8
Exemples d'initiatives de la société civile pour lutter contre l'insécurité alimentaire	8
Les programmes des organisations non gouvernementales	8
Conseil alimentaire municipal de Valencia (CALM)	9
Projet EntrePairs (Entrelguals)	9
Conclusion	9

Contexte social, politique et économique

Avec ses 49 millions d'habitants, l'Espagne connaît une croissance démographique, notamment du fait d'une immigration provenant principalement de la Colombie, du Venezuela et du Maroc. Le pays est divisé en 17 communautés et deux villes autonomes qui bénéficient d'une autonomie administrative et financière et d'une compétence législative et exécutive dans certains domaines (incluant la santé, l'éducation et les transports). Chaque communauté est dirigée par un gouvernement élu par ses habitants.

À l'échelle nationale, l'Espagne est une monarchie parlementaire marquée par une alternance politique au gouvernement, entre le Parti socialiste espagnol (PSOE) et le Parti populaire (PP), depuis la transition démocratique qui a fait suite à la mort du général Franco en 1975.

L'Espagne a été significativement et durablement impactée par la crise économique mondiale de 2008 : l'effondrement du marché immobilier a conduit à une crise bancaire majeure, qui a entraîné une chute du PIB et une augmentation du chômage, lequel atteint 24,4 % en 2012. Les mesures d'austérité mises en place pour stabiliser l'économie ont drastiquement réduit les dépenses publiques, affectant de ce fait les services sociaux et les programmes de soutien, notamment alimentaires. En entraînant des fermetures d'entreprises et une nouvelle augmentation du chômage, la pandémie de Covid-19 a aggravé la situation et plongé de nombreuses familles dans la précarité. Les mesures de soutien économique mises en place par le gouvernement, bien que nécessaires, sont souvent arrivées trop tard, laissant nombre de foyers dépendants de l'aide alimentaire d'urgence.

Depuis, l'Espagne peine à se remettre de ces crises successives. En 2024, le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'élevait à 25,8 %, contre 15,5 % à l'échelle européenne (INE, 2025). Cette situation est exacerbée par des disparités régionales, avec des taux de risque de pauvreté particulièrement élevés dans certaines communautés autonomes comme l'Andalousie (37,7 %), l'Estrémadure (36,9 %) ou les Îles Canaries (36,2 %).

En tant que pays membre de l'Union européenne depuis 1986, l'Espagne bénéficie du soutien de divers programmes européens, notamment en matière de lutte contre la précarité par le biais du Fonds social européen (FSE+).

MESURE DE LA PAUVRETÉ EN ESPAGNE

Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, AROPE (At Risk of Poverty or Social Exclusion), a été créé en 2010 dans le but de mesurer la pauvreté relative en Europe tout en élargissant la notion de taux de risque de pauvreté, qui ne mesurait que le niveau de revenu. Cette méthodologie de mesure inclut maintenant le risque par rapport au revenu, les carences matérielles ou sociales sévères, ainsi que le taux de chômage.

État et mesure de l'insécurité alimentaire en Espagne

Comme d'autres pays européens, l'Espagne n'est pas dotée d'une démarche officielle et régulière de suivi de l'insécurité alimentaire à l'échelle nationale ou régionale. La plupart des données sur le sujet proviennent ainsi 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, ainsi que d'études menées par la recherche ou par des organisations du tiers-secteur comme la Fédération espagnole des banques alimentaires (*Federación Española de Bancos de Alimentos* [FESBAL]) ou Cáritas.

Parmi les travaux qui ont cherché à caractériser l'insécurité alimentaire en Espagne au cours des dix dernières années, celui mené par Antentas et Vivas (2014) a offert un panorama intéressant sur l'impact de la crise économique de 2008 concernant les habitudes alimentaires de la population espagnole. L'une des originalités de l'étude réside dans l'articulation de données issues de l'Agence espagnole pour la sécurité alimentaire et la nutrition (*Agencia Española de Seguridad*

Alimentaria y Nutrición [AESAN]), l'Enquête des budgets familiaux (*Encuesta de presupuestos familiares*) de l'INE, la FESBAL, Cáritas ou encore différents panels sur l'alimentation du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de l'Environnement. L'étude montre une hausse de l'insécurité alimentaire pour les groupes sociaux les plus vulnérables et les difficultés économiques rencontrées par ces ménages, ce qui entraîne une réduction des dépenses alimentaires et, par conséquent, des choix nutritionnels moins favorables à la santé.

Pour la période de juillet 2020 à juillet 2021, un rapport non gouvernemental tiré d'une étude conduite par l'Université de Barcelone, avec le soutien de la Fondation Daniel et Nina Carasso (Moragues-Faus et Magaña-González, 2022), a estimé à plus de 6 millions le nombre de personnes en insécurité alimentaire, correspondant à 13,3 % des ménages espagnols. L'insécurité alimentaire se traduit qualitativement par des difficultés d'accès à une alimentation diversifiée, mais aussi quantitativement par une réduction des prises alimentaires pour les 5,2 % de foyers qui se trouvent en situation d'insécurité alimentaire modérée à sévère.¹ De plus, les prestations sociales et aides reçues par les ménages de la part de parents, amis ou voisins (qu'elles soient dédiées à l'alimentation ou non) contribuent en partie à réduire l'insécurité alimentaire. Cette étude, fondée sur le recours à l'Échelle de l'insécurité alimentaire basée sur les expériences (FIES) qui a été développée par la FAO² auprès d'un échantillon représentatif de 1350 foyers, fait figure de première tentative de mesure du niveau d'insécurité alimentaire en Espagne. Le rapport souligne la nécessité d'inclure des statistiques de mesure de l'insécurité alimentaire de façon régulière au sein des enquêtes menées par l'INE.

mentaire renvoie principalement à la garantie de la sûreté sanitaire tout au long de la chaîne alimentaire via l'application de normes et de contrôles spécifiques, dans une perspective de protection de la santé de la population contre d'éventuels risques chimiques, physiques ou biologiques. C'est l'AESAN, créée en 2001 et rattachée au ministère de la Consommation, qui intègre et exécute, dans le cadre de l'administration générale de l'État, les fonctions liées à la « sécurité alimentaire et à la nutrition saine ». Il existe en Espagne une Loi sur la sécurité alimentaire et la nutrition (*Ley 17/2011 de 5 de julio de seguridad alimentaria y nutrición*), mais, tout comme l'AESAN, celle-ci se concentre uniquement sur l'aspect sanitaire des aliments.

Le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (MAPA) (2022b) encadre, quant à lui, la Loi sur la prévention des pertes et du gaspillage alimentaires, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2025 (*Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*). Cette loi aborde la distribution des denrées et établit l'obligation d'un plan de prévention des pertes et gaspillages pour tous les agents de la chaîne alimentaire. Ces derniers doivent également signer des accords de collaboration avec des entreprises, des entités d'initiative sociale et d'autres organisations à but non lucratif ou des banques alimentaires pour le don de surplus alimentaires.

Enfin, le gouvernement a récemment adopté le Décret royal du 15 avril 2025 pour la promotion d'une alimentation saine et durable dans les établissements scolaires (*Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos*), mettant en avant l'importance de la durabilité dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

OBSERVATOIRE DU DROIT À L'ALIMENTATION

Fin 2016, un réseau académique a été créé pour constituer l'Observatoire du droit à l'alimentation en Espagne (*Observatorio del Derecho a la Alimentación de España – ODA-E*). Composé de plus de trente institutions académiques et organisations sociales, cet observatoire rassemble des expertises variées (agronomie, sciences sociales, droit, nutrition, etc.). L'ODA-E a pour mission de promouvoir des recherches pluridisciplinaires, notamment des diagnostics et indicateurs sur le droit à l'alimentation en Espagne, afin d'influencer les politiques publiques et garantir l'effectivité de ce droit. Il œuvre également pour la promotion de normes favorables au droit à l'alimentation.

Enfin, l'ODA-E facilite le dialogue entre institutions académiques, pouvoirs publics, société civile et organismes internationaux pour assurer une alimentation juste, durable, équitable et saine pour tous.

Quel est le cadre réglementaire de l'insécurité alimentaire ?

Le droit à l'alimentation n'est pas inscrit de façon explicite dans la Constitution espagnole (*Sesiones Parlamentarias Hambre Cero*, 2021). De ce fait, peu de lois encadrent la lutte contre l'insécurité alimentaire.

Tel qu'utilisé par les autorités espagnoles (et loin de la définition donnée par la FAO³), le concept de sécurité ali-

1 À titre de comparaison, la FAO et al. (2024) estiment le taux de prévalence de la sous-alimentation à 2,5 % pour la population totale du pays.

2 La FIES ne mesure pas l'insécurité alimentaire du foyer, mais de l'individu. Elle comporte huit questions portant sur la dimension de l'accès aux aliments sous l'angle d'un manque d'argent ou de ressources.

3 Selon la FAO, d'après la définition adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, « 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 ».

Quelles politiques sont mises en place pour lutter contre l'insécurité alimentaire ?

Programme d'aide alimentaire pour les personnes défavorisées (2014-2021)

De 2014 à 2021, l'Espagne a principalement lutté contre l'insécurité alimentaire via le soutien d'associations caritatives procurant une aide alimentaire aux personnes vulnérables, notamment dans le cadre du « Programme d'aide alimentaire pour les personnes les plus démunies » (*Programa de ayuda alimentaria para las personas más desfavorecidas*) (Gracia-Arnaiz, 2022). Ce programme, co-financé à hauteur de 85 % par le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et de 15 % par l'Espagne⁴, prévoyait entre autres l'achat et l'acheminement de denrées alimentaires auprès d'organisations agréées telles que la FESBAL et la Croix-Rouge. Celles-ci avaient pour mission de stocker et distribuer les excédents de produits de base issus du secteur agroalimentaire et de dons privés (producteurs, entreprises, grossistes, distribution) aux associations d'aide alimentaire, en collaboration avec les autorités locales.

Ce programme s'adressait aux personnes les plus défavorisées, c'est-à-dire les individus, familles, ménages ou groupes en situation de pauvreté économique, ainsi que les sans-abris et autres personnes en situation de précarité et/ou vulnérabilité sociale. La situation des personnes et leur « éligibilité » au programme était déterminée au moyen d'un rapport établi par les services sociaux, les travailleurs sociaux ou les professionnels d'organisations participantes. La présentation de ce rapport social n'était toutefois pas nécessaire dans les cas où la distribution de nourriture était effectuée dans des « soupes populaires » ou aux sans-abris (MAPA, 2021, p. 5, traduction libre).

Les denrées proposées par les associations d'aide alimentaire étaient en général basiques, peu périssables et faciles à transporter et à stocker : riz blanc, pâtes, légumes et poissons en conserve, biscuits, petits pots pour enfants.

L'aide alimentaire en nature fait l'objet de critiques, notamment en lien avec la faible qualité et diversité des denrées proposées, ainsi que l'atteinte à la dignité des personnes bénéficiaires. Cette stratégie reste néanmoins la réponse la plus massive aux problématiques de précarités alimentaires. En 2021, la FESBAL et la Croix-Rouge avaient distribué près de 64 millions de kilos/litres d'aliments à presque 1 500 000 personnes, pour une valeur totale de 53 millions d'euros (MAPA, 2021).

En 2022 et 2023, afin de faire face aux impacts de la pandémie, le programme a été cofinancé à 100 % par le Fonds d'aide à la relance de la cohésion et des territoires européens (REACT-EU) pour renforcer le soutien au FEAD (MAPA, 2022a). Pour la période 2021-2027, c'est le FSE+ qui prend la relève afin de poursuivre « les missions du FEAD tout en recherchant, toujours, des

pistes d'améliorations comme la nécessaire qualité des denrées, l'amélioration du dispositif logistique, ainsi que la simplification et l'accélération des remboursements de la Commission européenne » (ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, 2021). Les programmes 2022 et 2023 ont donc servi de transition vers la nouvelle période de programmation du FSE+.

Programme « Básico » (depuis 2024)

Fin 2021, conformément à la réglementation européenne, l'Espagne a décidé de réorienter à partir de 2024 l'usage des fonds alloués dans le cadre du FSE+ pour financer un nouveau programme intitulé Básico, qui vise une « assistance matérielle de base » (*asistencia material básica*). Il s'agit d'un système de mise à disposition de « cartes portefeuille », avec une dotation mensuelle allant de 130 à 220 euros selon la taille du foyer. Un tel montant permet à 70 000 foyers avec enfants en situation de grande vulnérabilité d'acheter, dans différentes chaînes de supermarchés, les aliments et les produits de première nécessité qu'ils jugent nécessaires. Ce programme intervient en complément des ressources existantes, telles que celles offertes par les services sociaux des communautés autonomes ou les banques alimentaires.

En 2024, à titre transitoire, la gestion de ce programme a été assumée directement par le ministère des Droits sociaux, par le biais d'une subvention accordée à la Croix-Rouge espagnole. Depuis 2025, le programme est entièrement géré par les villes et communautés autonomes, qui ont pour rôle d'identifier les familles bénéficiaires et de les orienter vers ce nouveau dispositif.

Le programme Básico, qui en est encore à ses débuts, présente l'intérêt majeur de rendre aux personnes concernées de l'autonomie et du choix dans leurs approvisionnements alimentaires. Il fait néanmoins l'objet de critiques, en particulier de la part des associations d'aide alimentaire (qui ont vu leurs dotations financières baisser). Celles-ci dénoncent le fait que ce dispositif ne permet pas de répondre aux besoins de l'ensemble des publics, dont les personnes n'ayant pas d'enfant à charge. Par ailleurs, certains acteurs considèrent que le processus de mise en œuvre de ce programme est peu transparent et qu'il existe un réel risque que ces « totems numériques » soient dépensés dans des supermarchés, sans contribuer à l'économie locale ni à la transition agroécologique.

Suppression ou diminution de la TVA de certaines denrées alimentaires de première nécessité

Entre janvier 2023 et fin 2024, afin de combattre l'inflation, le gouvernement espagnol a supprimé ou diminué la TVA sur certains produits considérés comme étant de première nécessité. La réduction de la taxe était différenciée selon deux catégories de produits visés. Pour les œufs, produits laitiers et fruits, la TVA est passée de 4% à 0 %. Pour les huiles et pâtes alimentaires, de 10% à 5 % (*Ministerio de Hacienda y Función Pública*, 2022).

4 C'était également le cas pour la France (ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, 2021).

Le secteur de la pêche a exprimé son mécontentement face à la décision du gouvernement d'exclure le poisson des denrées alimentaires de première nécessité. Selon les acteurs du secteur, la diminution de la taxe aurait pu aider à augmenter la consommation de poisson dans la population, qui est en baisse ces dernières années (*Revista Alimentaria*, 2022).

Almunia *et al.* (2023) présentent une première évaluation d'impact de cette politique. Partant du principe que les dépenses alimentaires pour des produits comme les fruits, les légumes, le pain et le fromage augmentent avec la capacité économique du ménage, leur rapport indique que la réduction de la TVA a davantage profité aux familles à revenu élevé, à raison de cinq euros sur dix non collectés - en raison de la réduction de la TVA - allant aux 40 % des ménages les plus riches. Par ailleurs, les auteurs démontrent que l'impact total de cette mesure est modeste par rapport à l'ampleur du choc inflationniste. Les prix des aliments ont augmenté de 16 % en 2022 et cette mesure ne représente qu'une réduction de 3,5 % des prix d'un sous-groupe spécifique d'aliments. En ce sens, Almunia *et al.* concluent qu'« une politique de transfert de revenus ciblée vers les ménages à faibles revenus aurait été plus efficace du point de vue distributif et moins coûteuse du point de vue budgétaire ».

Tarification des cantines scolaires

En Espagne, les normes et les politiques de gestion des cantines scolaires relèvent de la compétence des gouvernements autonomes, à l'exception des cantines des villes autonomes de Ceuta et Melilla qui dépendent du gouvernement central. Par conséquent, chaque communauté a sa propre législation qui s'articule au cadre réglementaire général des cantines scolaires dans les centres publics en Espagne, défini par l'arrêté du 24 novembre 1992 ; lequel établit et précise les modèles de gestion possibles (Villadiego et Castro, 2018).

Dans un article du quotidien *El Mundo* (2022), Sanmartín a mis en évidence l'hétérogénéité des politiques tarifaires mises en œuvre dans les cantines scolaires par les gouvernements locaux pendant la période d'inflation. Alors que certaines ont cherché à maintenir la tarification de la cantine (Madrid, Galice, Baléares, Navarre, Pays Basque, Rioja, Communauté Valencienne, Aragon et Castille-La Manche), d'autres ont augmenté les prix des menus (Andalousie, Asturies, Catalogne, Castille et León, Estrémadure et Murcie), entraînant des difficultés financières pour de nombreuses familles. La Cantabrie a d'ailleurs fixé un plafond de 5,5 euros par jour avec une prise en charge de la différence si ce montant était dépassé, alors que les Îles Canaries ont mis en place des « mesures de compensation » face à une éventuelle hausse (paragr. 1, traduction libre).

In fine, à peine 11,2 % des élèves de la petite enfance, du primaire et du secondaire bénéficient d'une aide à la cantine scolaire (Ferrer Blanco et Sanz Mali, 2022). Seul le Pays Basque couvre tous ses élèves à risque de pauvreté. Une étude publiée par EDUCO (2022) indique également d'importantes disparités en termes de couverture entre les communautés. Selon celle-ci, garantir l'accès gratuit à la cantine à tous les enfants

des écoles primaires espagnoles — ce qui équivaut à près de deux millions d'élèves — coûterait annuellement 1664148238 euros.

Exemples d'initiatives de la société civile pour lutter contre l'insécurité alimentaire

En Espagne, de nombreuses initiatives caritatives et citoyennes, nationales ou locales, participent à la lutte contre l'insécurité alimentaire⁵. Les exemples qui suivent visent à illustrer leur diversité et à montrer la place que peuvent y jouer les citoyens.

Les programmes des organisations non gouvernementales

En parallèle des programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics, un certain nombre de dispositifs de lutte contre l'insécurité alimentaire sont gérés par des acteurs associatifs ayant une capacité d'action à grande échelle.

Par exemple, l'organisme à but non lucratif Cáritas, rattaché à l'Église catholique, agit contre l'insécurité alimentaire à deux niveaux : en distribuant des denrées aux personnes concernées et/ou en leur fournissant une aide financière pour acheter de la nourriture, via des bons ou des cartes. Distribuées dans les paroisses des diocèses, ces aides sont temporaires. Les denrées proviennent de la Fondation Banque alimentaire, du FSE+, des excédents alimentaires et des dons de particuliers ou d'entreprises. Par le passé, Cáritas a pu jouer un rôle majeur en période de crise. Gracia-Arnaiz (2022) mentionne par exemple qu'« entre 2007 et 2015, Cáritas Barcelone a dépensé plus de 2 millions d'euros par an en aide alimentaire, soit cinq fois plus qu'avant la crise [économique de 2008-2015] » (p. 5, traduction libre).

Autre exemple d'action menée par une organisation non gouvernementale : la campagne « Hôtellerie contre la faim » (*Hostelería contra el Hambre*), menée par l'ONG Action contre la faim, qui permet aux restaurants, bars, cafétérias et hôtels de créer des plats ou menus solidaires, dont une partie des ventes est reversée à Action contre la faim. Les clients des hôtels peuvent ajouter un don lors du paiement de leur séjour ou arrondir le montant de leur addition pour soutenir les programmes de nutrition de l'ONG. Les restaurateurs et les particuliers peuvent également faire des dons directement via le site web de la campagne. À ce jour, l'initiative totalise 14 éditions, 35 000 traitements contre la dénutrition et 9 000 établissements ayant participé à un moment ou un autre (Action contre la faim, s.d.).

5 Cette section sur les initiatives citoyennes espagnoles a été documentée grâce à un entretien avec Raquel Álvarez, que nous remercions chaleureusement.

Conseil alimentaire municipal de Valencia (CALM)

À la suite d'un processus participatif d'un an et demi, le CALM a été formellement constitué en 2018, comme un organe consultatif et de participation de la Mairie de Valencia sur les questions agricoles et alimentaires. Il a pour objectif « la promotion d'un système agroalimentaire local plus durable, sain et équitable, conformément aux engagements adoptés par la Mairie de Valencia avec la signature du Pacte de politiques alimentaires urbaines de Milan ».

Dans cette instance de gouvernance alimentaire inclusive, les participants ont choisi de se constituer comme un corps institutionnalisé afin d'avoir plus d'incidence sur les politiques publiques locales. Le conseil est composé de représentants de la société civile (organisations de consommateurs, associations de voisins, ONG, etc.), d'acteurs institutionnels, de la recherche académique (chercheurs de l'Université de Valencia et de l'Universitat Politècnica de València [UPV]) et d'acteurs du secteur privé (syndicats agricoles, Fédération des entreprises agroalimentaires de la Communauté valencienne, etc.). Bien que les activités se concentrent principalement à Valencia, un réseau de relations a été tissé aux niveaux national et international, afin de partager des expériences et bonnes pratiques.

Le CALM organise au moins deux réunions annuelles et comprend plusieurs groupes de travail. Ces derniers impliquent directement les citoyens et abordent diverses thématiques, allant au-delà des enjeux d'accès à l'alimentation (groupements d'achat public, circuits courts de commercialisation, réduction du gaspillage alimentaire, droit à l'alimentation, alimentation en lien avec les changements climatiques, etc.).

Parmi les actions menées, le CALM a notamment contribué à créer un marché formel pour une vingtaine de producteurs locaux et biologiques, constitués depuis peu en société agricole de transformation (SAT), qui alimente plus de 30 cantines scolaires. Une autre initiative est le projet REDONA, né d'un défi sur la prévention et la réduction du gaspillage alimentaire proposé par des étudiants de l'UPV pour le marché de gros de Valencia. Ce projet consiste à créer une application reliant les grossistes et les ONG, afin de rediriger les excédents alimentaires vers des familles en situation de vulnérabilité alimentaire. Un projet pilote a pu être mené en 2024-2025 grâce à une subvention publique à l'innovation de la Mairie de Valencia.

Projet EntrePairs (Entrelguals)

Bien que ce projet ne soit pas à proprement parler une initiative citoyenne ou caritative (car financé depuis 2021 par la municipalité de Valencia), il mobilise largement la société civile, à partir de laquelle se développe une nouvelle approche de la sensibilisation à une alimentation de qualité.

Concrètement, EntrePairs fait connaître les enjeux de l'alimentation saine et durable dans les communautés de Valencia à travers la formation-action. Tous les ans, dix

leaders du milieu associatif sont formés sur des sujets tels que la nutrition, la santé, l'agroécologie, la planification de menus ou encore la souveraineté alimentaire. Les leaders transmettent ensuite les connaissances acquises avec de la dynamisation communautaire. Cela peut prendre la forme d'ateliers de cuisine, de visites organisées chez des petits producteurs agricoles ou encore de rencontres. Les résultats sont excellents, témoignant de l'efficacité de la sensibilisation par les pairs. Les participants ont d'ailleurs rapporté que, depuis qu'ils font partie de cette initiative, ils analysent mieux les étiquetages et ont réduit leur consommation de boissons sucrées. De plus, les formations intègrent une dimension participative, puisque les citoyens peuvent signaler des changements qu'ils aimeraient voir au sein de leurs institutions. Loin d'une approche descendante des savoirs visant à « éduquer » les personnes, cette démarche communautaire favorise la sécurité alimentaire en développant les connaissances et compétences des populations.

Par ailleurs, lors de la crise sanitaire, un grand nombre de projets citoyens visant à améliorer la sécurité alimentaire se sont développés à l'échelle du voisinage ou de la communauté. Ces dispositifs ont pris des formes hétérogènes, telles que des garde-manger solidaires ou des cuisines communautaires comme « Nous sommes Tribu Vallekas » (*Somos Tribu Vallekas*).

Conclusion

En passant d'une stratégie de soutien aux associations caritatives d'aide alimentaire à la mise en place d'un dispositif de transferts monétaires, l'Espagne pose les bases d'une nouvelle approche de la lutte contre l'insécurité alimentaire.

De récents progrès législatifs, tels que la Loi sur le gaspillage alimentaire du 1^{er} avril 2025 et le Décret royal du 15 avril 2025 pour la promotion d'une alimentation saine et durable dans les établissements scolaires, démontrent l'intérêt grandissant envers la question de l'insécurité alimentaire. Toutefois, la mise en place d'une mesure régulière de l'insécurité alimentaire semble indispensable pour affiner le pilotage public des actions visant à la réduire, notamment pour le nouveau programme Básico, dont l'efficacité n'a pas encore été évaluée.

L'inscription du droit à l'alimentation dans la législation espagnole reste ainsi l'horizon à atteindre. Elle offrira un cadre plus ambitieux à la prise en charge politique de l'insécurité alimentaire, une notion largement promue par de nombreuses organisations du champ social.

Bibliographie

- AESAN et Ministerio de Consumo (2022, septembre 2). Proyecto de real decreto por el que se establecen normas de desarrollo de los artículos 40 y 41 de la ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos. Ministerio de Consumo.
- Almunia, M., Martínez Santos, J., & Martínez Jorge, Á. (2023). La reducción del IVA en los alimentos básicos : Evaluación y recomendaciones. Esade EcPol. <https://doi.org/10.56269/20230328/MA>
- Antentas, J. M. et Vivas, E. (2014). Impacto de la crisis en el derecho a una alimentación sana y saludable. Informe SESPAS 2014. Gaceta Sanitaria, 28, 58–61. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2014.04.006>
- EDUCO (2022). Comedor escolar universal y gratuito : un objetivo alcanzable y urgente. Primera estimación económica para alcanzar la equidad educativa en España.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO. (2024). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://doi.org/10.4060/cd1254en>
- Ferrer Blanco, A. et Sanz Mali, J. (2022). Garantizar comedor escolar sano y gratuito a toda la infancia en riesgo de pobreza. Save the Children.
- Gracia-Arnaiz, M. (2022). The precarisation of daily life in Spain : austerity, social policy and food insecurity. *Appetite*, 171, 105906. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2021.105906>
- INE (2025, février 13). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2024. Resultados definitivos.
- MAPA (2021). Programa de distribución de alimentos en beneficio de las personas más desfavorecidas, programa operativo FEAD (2014-2021). Gobierno de España.
- MAPA (2022a). Agricultura, Pesca y Alimentación distribuye 50,7 millones de kilos de alimentos del programa europeo para ayudar a las personas desfavorecidas. La Moncloa.
- MAPA (2022b). El Gobierno aprueba una ley pionera contra el desperdicio alimentario para su tramitación parlamentaria. Gobierno de España.
- Moragues-Faus, Ana et Magaña-González, C. R. (2022). Alimentando un futuro sostenible : estudio sobre la inseguridad alimentaria en hogares españoles antes y durante la COVID-19. Informe del proyecto "Alimentando un futuro sostenible". Universidad de Barcelona, financé par la Fundación Daniel y Nina Carasso.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022, décembre 27). El Gobierno rebaja al 0 % el IVA de los alimentos básicos, acuerda una ayuda de 200 euros ampliando los beneficiarios y prorroga la reducción de impuestos de la energía para combatir la inflación y el coste de la vida. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Revista Alimentaria (2022, décembre 28). Reacciones del sector ante la bajada del IVA a ciertos alimentos básicos.
- Sanmartín, O. R. (2022, septembre 13). Seis autonomías suben los precios del comedor escolar en las escuelas públicas. El Mundo.
- Sesiones Parlamentarias Hambre Cero. (2021). El derecho a la alimentación en las constituciones.
- Villadiego, L. et Castro, N. (2018). Los comedores escolares en España. Del diagnóstico a las propuestas de mejora del Campo al Cole.

GRAND ANGLE

Insécurité alimentaire et politiques publiques en Espagne. Morales Brizard, M., Marie Walser, M. García García, L., Chaire Unesco Alimentations du monde, *Grand Angle* n°2, septembre 2025.

Chaire UNESCO Alimentations du monde
L'Institut Agro Montpellier
Pôle tropiques et Méditerranée
1101, avenue Agropolis
34090 Montpellier — France
Tél.: +33 (0)4 67 61 70 10
chaireunesco-adm.com/