



NOTE DE SYNTHÈSE

Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de l'Allemagne

Septembre 2022

Cette note a été élaborée dans le cadre du projet de recherche-action ATLAS 2. Cette première version non exhaustive vise à fournir des éléments de contexte et de compréhension sur les questions de gestion des risques de ruptures alimentaires. Cet outil d'acculturation fait partie d'un ensemble de notes de synthèse, qui seront disponibles au cours du projet à ce [lien](#).

En savoir plus : <http://www.projet-atlass.org>

Pour citer ce document : Amélie KARRER, «Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de l'Allemagne », Note de synthèse- Projet Atlass 2, 2022.

Cadre juridique de la gestion de crise d'approvisionnement en Allemagne : retour historique

- **1965 : promulgation de la 1^{ère} loi sur la sécurité alimentaire** relative au secteur de la défense (*Ernährungssicherstellungsgesetz- ESG*)
- **1990 : promulgation de la loi de prévention des risques alimentaires** (*Ernährungsvorsorgegesetz- EVG*), axée sur les sinistres survenant en temps de paix (catastrophes naturelles et environnementales, accidents chimiques et nucléaires, pandémies etc.). Cette loi intervient dans le contexte de l'accident nucléaire de Tchernobyl (1986).

Une distinction est donc faite entre d'un côté une crise d'approvisionnement survenant en temps de guerre et de l'autre en temps de paix (ce qui sera critiqué plus tard).

- **2012 : rapport de la Cour des Comptes fédérales**, déclarant que « (...) la législation relative à la préparation aux situations d'urgence alimentaire est incohérente et incomplète ». Une réforme de la législation est ainsi jugée nécessaire.
- **2017 : fusion des deux lois précédentes (ESG et EVG)**, qui sont intégrées dans la nouvelle « Loi sur la garantie de l'approvisionnement de base en denrées alimentaires en cas de crise d'approvisionnement et mesures de prévention d'une crise d'approvisionnement », en abrégé, **loi sur la sécurité et la prévention alimentaire** (*Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz – ESVG*).

Le plan d'approvisionnement alimentaire en cas de crises en Allemagne

En Allemagne, le secteur de l'alimentation est classé parmi les infrastructures critiques (*KRITIS*) à protéger. En cas de situation d'urgence impactant l'approvisionnement alimentaire, le gouvernement fédéral allemand peut déclarer une **crise d'approvisionnement** et ainsi prendre des mesures d'urgence, y compris à titre préventif.

Ces mesures sont rassemblées sous le concept de « **prévention des urgences alimentaires** » (*ENV-Ernährungsnotfallvorsorge*).

Le terme d'ENV- *Ernährungsnotfallvorsorge* comprend toutes les mesures préventives, préparatoires et exécutives pour résoudre les problèmes d'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, quelle que soit la cause et la qualification juridique de la situation de crise.

Les compétences de l'État pour la mise en œuvre du plan national de « prévention des urgences alimentaires » sont définies par la ***loi sur la sécurité et la prévention alimentaire (ESVG)*** de 2017.

Détail des mesures

De manière préventive, le gouvernement fédéral allemand constitue **des réserves stratégiques nationales**. L'Office fédéral de l'agriculture et de l'alimentation (*Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung- BLE*) est responsable de l'achat, du maintien et du contrôle des stocks nationaux de crise dans le secteur alimentaire. Le financement des stocks est assuré par le contribuable (pour un coût estimé à 16 M€ par an). Les sites de stockage sont gérés par des entreprises privées.

Focus sur les deux types de stocks de denrées essentielles

- **La réserve fédérale de céréales** (*Bundesreserve Getreide*)
Les céréales panifiables (blé, seigle) et l'avoine sont stockées dans des entrepôts géographiquement proches des centres de production, situés à proximité des moulins. En cas d'urgence, les réserves peuvent ainsi être transformées et servir à l'approvisionnement de la population en farine et en pain.
- **La réserve civile d'urgence** (*Zivile Notfallreserve*)
Du riz long et rond, des légumineuses (lentilles et pois) et du lait condensé sont stockés. La réserve civile d'urgence sert, en cas de catastrophe de grande ampleur, à approvisionner avant tout la population des agglomérations urbaines avec au moins un repas par jour. L'emplacement géographique des réserves d'urgence de l'Etat n'est connu que des services fédéraux responsables de la prévention des urgences alimentaires et est tenu secret pour la population en raison d'éventuels pillages.

Le gouvernement fédéral a un droit exclusif de disposer des stocks d'urgence. En cas de crise, les Länder peuvent fournir une demande à l'Etat pour libérer des stocks. Cela signifie que le gouvernement fédéral ne fournirait de la nourriture provenant des installations de stockage que si un ou plusieurs Länder formulaient une demande. Les Länder seraient alors informés des dépôts où les approvisionnements pourraient être retirés. Selon le système fédéral allemand, les Länder et les communes sont responsables du transport (avec aide logistique du THW¹ et de la Bundeswehr² si nécessaire), de toute transformation ultérieure nécessaire (céréales en farine et pain) et de la distribution de la nourriture (via des installations de restauration collective).

En cas de crise d'approvisionnement, **les pouvoirs publics compétents peuvent aussi faire appel aux ressources de certaines entreprises agroalimentaires**, en vertu de pouvoirs d'intervention provisoires, afin de garantir une distribution immédiate et régulière de denrées alimentaires à la population. Dans cette éventualité, les entreprises privées sont tenues de fournir aux autorités des données relatives aux stocks et à la production.

Rôle de la communication et confiance de la population dans les institutions

La préparation des populations est un élément important de la stratégie de gestion de crise dans le secteur de l'alimentation en Allemagne. La communication joue ainsi un rôle essentiel, notamment pour acculturer la population à la notion de « risque ». Acteur clé de la communication de crise, le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture propose des informations sur la prévention des crises alimentaires sur le portail <https://www.ernaehrungsvorsorge.de/>.

L'État allemand informe également sur les avantages de la préparation de chacun et donne des indications sur la constitution de réserves d'urgence personnelles. L'Office fédéral de la protection de la population et de l'aide en cas de catastrophe (*Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*) publie ainsi des recommandations sur la constitution de stocks domestiques pour 10 à 14j en cas d'urgence, dans la brochure *Guide de la prévention des urgences et des bons gestes en cas d'urgence*, sous forme d'une « [check-liste](#) ».

L'existence de ces listes est rappelée régulièrement dans la presse : en mai 2022, la ministre de l'Intérieur Nancy Faeser a déclaré au *Handelsblatt* « S'il arrive effectivement que l'électricité soit coupée plus longtemps ou que la vie quotidienne soit limitée d'une autre manière, il est alors en effet judicieux d'avoir des réserves d'urgence à la maison ».

On constate aussi une confiance marquée dans les institutions chargées d'intervenir en cas de crise alimentaire au sein de la société allemande. Cette confiance peut s'expliquer par l'existence d'une véritable stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise, passant par la mise en place de réserves stratégiques (qui sont connues de la population), ainsi que par l'acculturation à la « culture du risque » de la population.

¹ La *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk* (THW, « Agence fédérale pour le secours technique ») est un organisme de secours en cas de catastrophe, contrôlé par le gouvernement fédéral allemand.

² L'armée nationale allemande

Retour d'expérience dans les Länder

Au niveau des Länder et des communes, des responsables ENV³ sont désignés, en tant que *service alimentation* ou *service de protection civile*. Certains services sont ainsi impliqués à deux niveaux dans la préparation aux urgences alimentaires. Ces services responsables dépendent des ministères d'Etats régionaux (*Staatsministerium*) de l'agriculture ou de l'économie, suivant les Länder.

En Bavière, par exemple, l'Office de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts (ÄELF) est responsable en cas de crise impactant la sécurité alimentaire.

Ces autorités responsables pour assurer l'approvisionnement à l'échelle du Länder et des municipalités sont listées, avec leurs coordonnées, afin d'être facilement identifiées par les citoyens. Par exemple dans le Land de Thuringe (centre-est de l'Allemagne), un [annuaire](#) présentant les interlocuteurs responsables dans chaque *Landkreis* (arrondissement) est disponible.

Les ministères d'Etats régionaux responsables de la préparation aux urgences alimentaires publient sur leurs sites Internet des informations utiles en cas de crises. Il y est notamment rappelé que l'Etat dispose de réserves stratégiques en cas d'urgence, mais que cet effort national doit être complété par des réserves privées (des [ressources documentaires](#) sont mises à disposition pour aider à constituer ces stocks).

Exemple de crise d'approvisionnement : la tempête de neige de 2005 dans le Münsterland

L'enquête « **Répercussions de la défaillance d'infrastructures critiques sur le secteur alimentaire : l'exemple de la panne d'électricité survenue dans le Münsterland à l'automne 2005** » (2008) a été lancée à la suite d'une demande de l'Institut fédéral pour l'agriculture et l'alimentation à l'Université des sciences appliquées de Münster. Les résultats de cette enquête ont été par la suite intégrés par l'Office fédéral pour l'agriculture et l'alimentation (BLE) dans le développement de la préparation étatique aux situations d'urgence dans le domaine de l'alimentation.

Suite à cet évènement, un **rapport intitulé « Mise en danger et vulnérabilité des sociétés modernes - exemple d'une panne à grande échelle et durable de l'alimentation électrique »** de l'Office d'évaluation des technologies au Bundestag allemand est paru en 2011. Selon le rapport, après quelques jours seulement, en cas de panne du réseau électrique, l'approvisionnement de la population s'effondrerait et la sécurité publique serait menacée. Une des principales vulnérabilités du système serait la mauvaise mise en réseau et le manque de coordination de certains acteurs.

³ *Ernährungsnotfallvorsorge* (prévention des urgences alimentaires)

Retour d'expérience : la tempête de neige de 2005 dans le Münsterland

• Situation

Exemple du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et plus particulièrement de la région du Münsterland, touchée par une panne d'électricité en 2005.

En raison de chutes de neige massives et de fortes rafales de vent, causant la chute de pylônes électriques, des localités entières n'ont pas pu être alimentées en électricité pendant plusieurs jours. Cette panne a entraîné des pénuries d'approvisionnement en nourriture et en eau ainsi que des troubles à l'ordre public.

• Conséquences de la crise sur l'alimentation

- Incapacité pour certains foyers de chauffer leur nourriture ;
- Coupure d'eau pour certains foyers ;
- Incapacité de se déplacer et de sortir de chez soi pour certains foyers ;
- Ruée et donc rupture sur certains produits : pain et réchauds de camping

• Réponses apportées à la rupture d'approvisionnement alimentaire

- La cellule de crise de l'arrondissement de Steinfurt a été activé, sa tâche principale a été de coordonner les différents acteurs ;
- Mobilisation sur le terrain des forces d'interventions de la sécurité civile ;
- Communication à la population : diffusion de messages par haut-parleur ;
- Les organisations de secours ont pris en charge et approvisionné la population et les forces d'intervention.
- ⇒ Mise en place de centres de restauration collective dans chaque commune, où les personnes touchées ont reçu gratuitement des repas chauds et des boissons
- ⇒ Identification des personnes particulièrement vulnérables (porte à porte)
- Approvisionnement des GMS : les centrales des supermarchés ont organisé des livraisons non prévues, de sorte que la couverture des besoins soit assurée ;
- Les ménages se sont tournés vers leurs stocks personnels : l'enquête a montré que presque tous les ménages avaient des réserves de nourriture à la maison au moment où la panne d'électricité s'est produite. Cependant, pour plus d'un tiers des personnes interrogées, les réserves n'auraient duré que deux jours, ce qui aurait été insuffisant pour la durée moyenne de l'événement ;
- Activation de réseaux de connaissances et de voisinages pour se partager les ressources.

• Retour d'expérience

- La gestion de crise pendant la panne de courant a bien fonctionné : coordination rapide et efficace entre les différents acteurs, assurée par la cellule de crise ;
 - Malgré une rupture d'approvisionnement il n'y a pas eu de pénurie alimentaire ;
 - Point de critique : la communication, les annonces par haut-parleur ont été jugées soit incompréhensibles, soit insuffisantes. Ainsi, les centres de restauration collective n'ont pas été identifiés par tous ;
 - Manque de préparation de la population : pour de nombreuses personnes, l'idée d'un effondrement des structures d'approvisionnement était inimaginable.
- ⇒ **Importance de la prévention, de la préparation des population** (acculturation à la culture du risque, organisation d'exercices, de webinaires etc.) **et de la communication de la part de l'Etat** sur ce qui est mis en place (quels organismes travaillent sur ces questions etc.).



Références

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. *Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen*, 2022.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.
<http://www.ernaehrungsvorsorge.de> Consulté le 23 mai 2022
- Deutscher Bundestag, « Öffentliche Bevorratung von Nahrungsmitteln im Krisenfall », *Kurzinformation*, 16 février 2017.
- Deutscher Bundestag. « TA-Projekt: Gefährdung und Verletzbarkeit moderner Gesellschaften – am Beispiel eines großräumigen und langandauernden Ausfalls der Stromversorgung ». Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung, 27 avril 2011.
- Gerhold, Lars, Karolin Cortez Garcia, et Anna Guerrero Lara. *Lebensmittelversorgung in Krisen und Katastrophen: Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln in OECD-Ländern im Falle von Großschadensereignissen: BBK-Projekt-Nr. FP 388 « VVL-OECD »*, Oktober 2017. Forschung im Bevölkerungsschutz, Band 22. Bonn: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2019.
- Gesetz zur Neuregelung des Rechts zur Sicherstellung der Ernährung in einer Versorgungskrise (2017).
http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl117s0772.pdf.
- Handelsblatt. « Interview: Innenministerin Nancy Faeser: „Es ist auf jeden Fall sinnvoll, einen Notvorrat zu Hause zu haben“ ». Consulté le 23 mai 2022.
<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-innenministerin-nancy-faeser-es-ist-auf-jeden-fall-sinnvoll-einen-notvorrat-zu-hause-zu-haben/28290850.html>.
- MENSKI, Ute. « Auswirkungen des Ausfalls Kritischer Infrastrukturen auf den Ernährungssektor am Beispiel des Stromausfalls im Münsterland im Herbst 2005 ». Mémoire de fin d'étude, Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), 2008.