

Policy Brief

JANVIER 2024

www.projet-atlass.org



VERS UNE STRATÉGIE DE RÉSILIENCE ALIMENTAIRE DES TERRITOIRES

Présentation d'outils juridiques et de politique publique en faveur de la résilience alimentaire des territoires et de la planification du risque de rupture alimentaire

POINTS CLÉS

- L'analyse des **outils de gestion des risques naturels** (PCS, PPRN, PAPI) montre que la prévention de ces risques passe par une planification multi-acteurs et multi-échelles.
- Sur ce modèle, nous avons envisagé une **planification** du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaires.
- Cette réflexion a été finalisée dans une **proposition de loi** intitulée ResiAlim.
- Cette proposition vise à **donner plus de corps à l'ancrage territorial de la politique nationale de l'alimentation** et à améliorer la capacité opérationnelle et programmatrice des stratégies alimentaires locales

Raisonner à l'aune des crises, dont la récurrence est fortement probable, amène à faire évoluer notre approche de la résilience alimentaire, pour davantage l'aborder sous l'angle des risques et de leur anticipation.

Les récents épisodes de crises successifs (Covid-19, guerre russo-ukrainienne) ont mis en lumière la vulnérabilité de notre système alimentaire actuel, fondé sur des circuits d'approvisionnement longs, dépendant des infrastructures routières et des énergies fossiles.

Si plusieurs textes réglementaires et rapports parlementaires[1] reconnaissent cette vulnérabilité, **les moyens financiers, législatifs ou opérationnels existants sont insuffisants pour y faire face.**

Dans ce contexte, ne faut-il pas penser de nouveaux outils pour anticiper d'éventuelles ruptures d'approvisionnement alimentaire?

RESILIENCE ALIMENTAIRE

“ La capacité dans le temps d'un système alimentaire et de ses entités à de multiples niveaux de procurer à tous une alimentation suffisante, adaptée et accessible, face à des perturbations variées et même imprévues.
(Tendall et al., 2015)

[1] Chapitre 6, rapport annuel de la Cour des Comptes, février 2022.

HYPOTHESES

- Le risque de rupture d’approvisionnement alimentaire des populations peut être prévenu par la structuration d’un système alimentaire de territoire
- Les outils de prévention et de gestion de crise ont quelque chose à nous apprendre

MÉTHODOLOGIE



Recherche bibliographique
Sécurité alimentaire, résilience alimentaire, risques



Analyse de trois outils de gestion des risques existants
PCS, PPRN, PAPI



Entretiens semi-directifs
Acteurs de la gestion des risques et de l’alimentation



Travail prospectif
Élaboration d’une proposition de loi

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE GESTION DES RISQUES NATURELS

À ce jour, aucun plan de prévention des risques n’intègre le risque de rupture alimentaire.

Comment les outils existants peuvent-ils inspirer la prévention et la gestion du risque de rupture des chaînes d’approvisionnement alimentaire ?

L’analyse conduit à formuler quatre enseignements :

1. Dépasser le prisme de l’ordre public pour une approche plus holistique de la sécurité alimentaire

Le plan communal de sauvegarde (PCS) vise à préparer un territoire pour agir efficacement en cas de catastrophes. La loi Matras[2] du 25 novembre 2021 a introduit un volet alimentation dans les PCS, en rendant obligatoire un inventaire des moyens de la commune en matière de ravitaillement de la population. Néanmoins, le PCS ne s’inscrit pas dans une démarche préventive à long terme. De plus il n’est pas obligatoire pour toutes les collectivités.

Cet outil ne permet donc pas d’anticiper les ruptures alimentaires, ni de garantir un approvisionnement sur le long terme en cas de perturbations durables.

Pour autant, rien n’empêche les collectivités locales d’utiliser le PCS comme un outil d’anticipation et de gestion des crises alimentaires, et ainsi servir une stratégie alimentaire plus résiliente, en allant au-delà d’un simple inventaire des ressources alimentaires.

2. S’éloigner de la conception traditionnelle des risques majeurs

Le plan de prévention des risques naturels (PPNR) est un outil qui peut s’avérer intéressant s’il est adapté aux spécificités du risque alimentaire.

- Dans le cadre du PPRN, c’est la **vulnérabilité biophysique** des territoires qui est principalement prise en compte. Or, pour garantir la résilience des systèmes alimentaires territoriaux, il faut tenir compte de **facteurs sociaux, économiques, environnementaux**

[2] Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile.

- **Le PPRN suppose l'existence d'un référentiel historique** (catastrophes survenues par le passé). Cette perspective n'est pas applicable pour le risque de rupture d'approvisionnement alimentaire.

Il serait plus pertinent de l'approcher sous l'angle de la « vulnérabilité territoriale » (d'Ercole, Metzger, 2008), c'est-à-dire formuler des mesures de prévention à partir de l'identification d'*enjeux majeurs*, entendus comme « ce qui est essentiel et que l'on doit à tout prix protéger », indépendamment de tout aléa.

Cette approche permettrait d'**identifier et de cartographier les populations et les lieux plus ou moins stratégiques, plus ou moins vulnérables, en fonction de ces enjeux**. Ce processus d'identification peut résulter de processus participatifs.

3. Privilégier une approche multi scalaire et pluri acteurs

Contrairement à la plupart des risques pris en compte par le PPRN, **le risque de rupture alimentaire n'est pas localisable en un point**. Il est donc difficile de dessiner le périmètre d'un *bassin de risque*[3].

Face à la diversité des enjeux selon les territoires, nous suggérons **une approche territoriale plus pragmatique, qui s'appuie sur la réalité sociale du territoire et la capacité des collectivités à agir et à coopérer**.

4. Disposer d'un mécanisme de financement intégré et programmatique

Le programme d'action et de prévention des **inondations** (PAPI) apparaît comme une première piste pour imaginer un **mode de financement intégré et programmatique**, nécessaire pour financer des actions en cas de gestion de crise mais également d'anticipation.

Il s'agit d'un document opérationnel ayant vocation à **agir, mobiliser et mettre en cohérence les différents outils de prévention et de gestion du risque inondation** (logique intégratrice). Son élaboration repose sur une contractualisation avec l'Etat, dans le cadre d'un appel à projet.

Il permet d'articuler outils de gestion des risques et outils de planification territoriale.

L'application d'un modèle de financement équivalent pour répondre aux enjeux de la résilience alimentaire territoriale pourrait favoriser le **déploiement de stratégies transversales, intégrées, anticipatrices et concertées**. L'émergence de ce «**Programme d'Action et de Financement pour la Résilience Alimentaire**» (PAFRA) permettrait notamment de financer certaines actions promues par les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT).

Les outils de gestion des risques sont un bon point de départ pour réfléchir aux enjeux qui sous-tendent la planification du risque de rupture alimentaire. Ces dispositifs sont ainsi source d'enseignements fondamentaux qu'il s'agit de transcrire en droit ou en pratique pour formaliser une véritable stratégie de résilience alimentaire territoriale.

[3] Le périmètre des bassins de risque s'affranchit des limites administratives. Il comprend l'ensemble des zones potentiellement affectées au regard de l'aléa de référence.

VERS UNE PLANIFICATION DU RISQUE DE RUPTURE DES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENTS ALIMENTAIRES

L'ensemble des préconisations en faveur de la planification de la résilience alimentaire territoriales ont été formalisées dans une proposition de loi dite **ResiAlim**, déclinée en 3 axes:

1. Reconnaître les compétences partagées des collectivités en matière d'alimentation

Il n'existe pas de compétence « alimentation » explicitement reconnue comme prérogative de l'Etat ou des collectivités locales. Ces dernières disposent de leviers d'action parmi leurs compétences existantes, principalement relatives à l'aménagement du territoire. Pour légitimer davantage l'action des collectivités, **la reconnaissance par la loi de leurs compétences partagées en matière de planification alimentaire** apparaît nécessaire.

2. Substituer la logique de projets locaux par la logique de planification locale

La logique d'action par projet, telle qu'explicitée dans les « Projets Alimentaires Territoriaux », dimensionne les dispositifs de financement et d'animation adossés aux politiques alimentaires territoriales. Le délai de mise en œuvre limité des PAT complique l'application d'une véritable stratégie alimentaire territoriale. C'est pourquoi nous envisageons une transformation du dispositif PAT, alors renommé « **Plan Alimentaire Territorial** ».

Son élaboration s'appuierait sur un **diagnostic initial du système alimentaire territorial** (identification des vulnérabilités) et se traduirait dans un **plan d'action détaillé**.

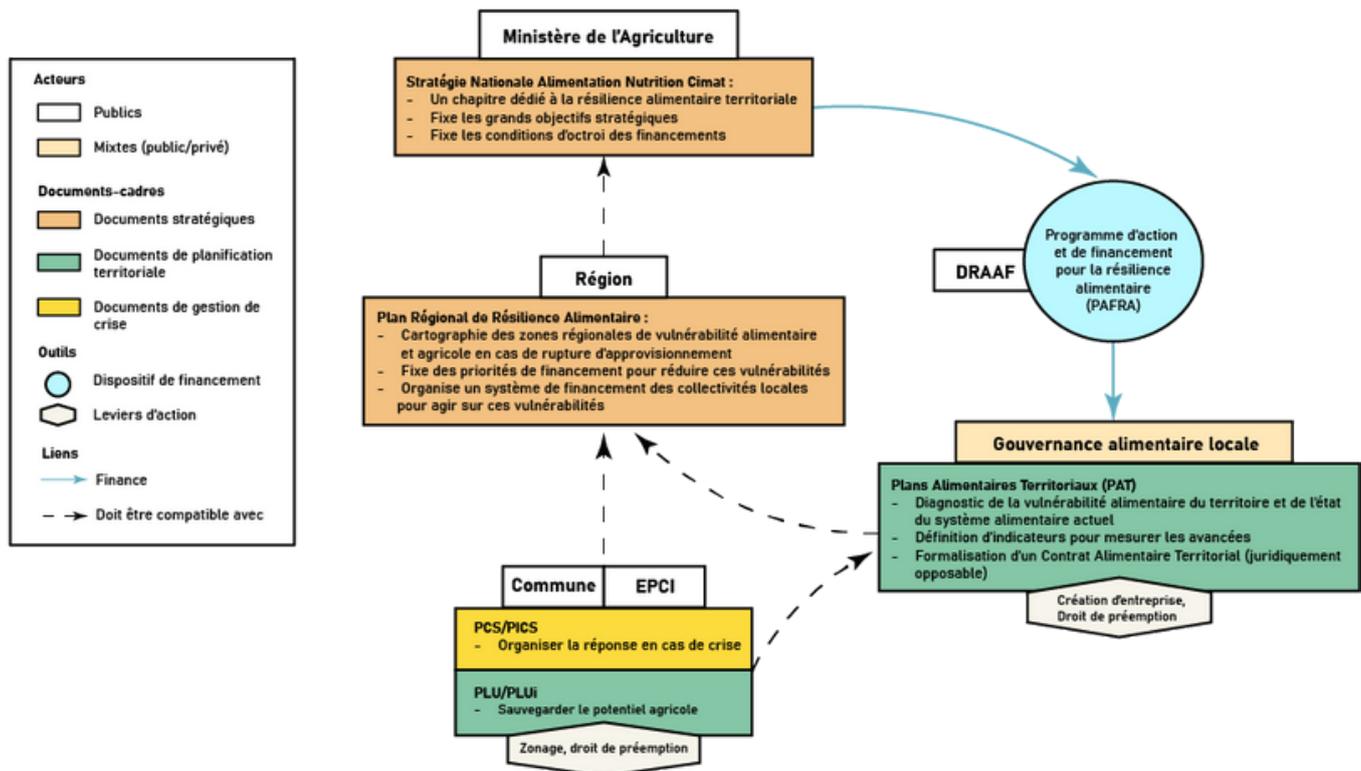
Pour garantir son application sur les territoires, ce PAT 2.0 doit être agrémenté d'un outil contraignant qui puisse garantir le respect des engagements pris par chacune des parties. Il pourrait prendre la forme d'un acte juridique, dénommé « **Contrat Alimentaire Territorial** » (CAT), créateur d'obligations réciproques pour l'ensemble des acteurs qui souhaitent s'investir dans la stratégie alimentaire locale.

3. Créer de nouveaux leviers d'action au bénéfice des collectivités

- L'intérêt général local tourné vers l'objectif de résilience risque dans bon nombre de circonstances d'être confronté à certaines résistances tirant leur légitimité des principes même de notre droit constitutionnel : le **droit de propriété** et le principe de la **liberté d'entreprendre**.
- Dans le cadre d'une stratégie de résilience alimentaire, l'intérêt public local peut être justifié par la **préservation du droit fondamental à l'alimentation** et par la **protection des populations face aux risques prévisibles**.
- Pour préserver cet intérêt public face aux intérêts particuliers, les acteurs publics locaux devraient pouvoir disposer de moyens pour **préserver le potentiel nourricier** de leur territoire par la mise en place d'un **droit de préemption agricole** justifié par la stratégie alimentaire déclinée dans un PAT.
- Il s'agirait également d'envisager un **droit des collectivités à la création d'entreprises mixtes** ou non qui puissent assurer des fonctions logistiques de transformation ou de commercialisation adaptées à des circuits plus locaux pour lesquelles le secteur privé ne propose pas d'alternative adaptée et justifié par la stratégie alimentaire déclinée dans un PAT.

SCHÉMA DE PLANIFICATION DE LA RÉSILIENCE ALIMENTAIRE TERRITORIALE

L'ensemble des analyses menées et de nos réflexions nous ont conduit à élaborer un **schéma de planification de la résilience alimentaire territorial**. Ce schéma fait écho à la **proposition de loi ResiAlim** formalisée à l'issue de nos travaux et prend en compte nos **préconisations en faveur de la planification de la résilience alimentaire territoriale**.



Source : Schéma de planification de la résilience alimentaire. Luc Bodiguel et Thomas Bréger, mis en page par Emma Lesouef, volet 3 du projet ATLASS 2, décembre 2023.

RÉFÉRENCES

Luc Bodiguel, Thomas Bréger, Lucie Boutemy, Amélie Karrer, Emma Lesouef (2023). Planification et résilience alimentaire territoriale - A la recherche d'outils juridiques favorables à la résilience alimentaire territoriale et à la planification du risque de rupture de la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Projet ATLASS 2.

Cour des comptes (2022). Chapitre 6 : La sécurité des approvisionnements alimentaires. Le rapport public annuel 2022, pp. 219-239. <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/58768>

AUTEURS

- **Amélie Karrer**, Ingénieure d'étude « Résilience Alimentaire », Institut Agro Rennes, Terralim
- **Luc Bodiguel**, Directeur de recherche au CNRS, Laboratoire Droit et Changement Social, CNRS/Université de Nantes
- **Thomas Bréger**, Consultant associé Terralim et chercheur associé Laboratoire Droit et Changement Social, CNRS/Université de Nantes
- **Emma Lesouef**, stagiaire Institut Agro Rennes

LE PROJET ATLASS 2

Ce travail a été mené dans le cadre du **projet de recherche action ATLASS 2**. Le projet ATLASS 2 (Action Territoriale pour l'Alimentation Solidaire et Soutenable) entend proposer des méthodes et des outils pour penser et organiser la résilience alimentaire des territoires face aux crises et menaces. Il vise à aider les territoires à se préparer aux crises à venir, susceptibles de conduire à des ruptures alimentaires, en construisant une adaptation collective.