



NOTE DE SYNTHÈSE

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

Octobre 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 la Finlande », Note de synthèse- Projet Atlass 2, 2022.

Retour historique sur la stratégie d'approvisionnements

Devenue indépendante en 1917, la Finlande a maintenu une position de neutralité pendant toute la Guerre froide, l'obligeant ainsi à développer son autonomie dans tous les domaines, y compris l'agriculture et l'alimentation.

De par son histoire (tentatives d'annexion par l'URSS en 1939 et 1944) et son positionnement géographique, **la Finlande a développé une stratégie de sécurité impliquant toute la société dans la défense des fonctions vitales du pays, ce qui en fait aujourd'hui un modèle de résilience.**

Ainsi, un système de sécurité des approvisionnements a progressivement été mis en place en Finlande à partir de la Guerre froide :

- **1958** : Création du Fonds de stockage d'urgence (*Emergency Stockpiling Fund*) et entrée en vigueur de la Loi sur le stockage d'urgence (*Emergency Stockpiling Act*) ;
- **1980** : Entrée en vigueur de la Loi sur les greniers d'Etat (*State Granary Act*), qui charge le grenier d'Etat de constituer des stocks d'urgence de céréales ;
- **1982** : création du Fonds national d'approvisionnement d'urgence (*National Emergency Supply Fund*) ;
- **1992** : le Président de la République approuve la Loi sur la sauvegarde de la sécurité de l'approvisionnement (*Act on the Protection of National Security of Supply*) ;
- **1993** : Entrée en fonctionnement de l'Agence nationale d'approvisionnement d'urgence, la NASA (*National Emergency Supply Agency*) ;
- **1995** : suppression du grenier d'Etat, la NESAS est désormais chargée du stockage d'urgence des céréales ;
- **2013 et 2018** : parution de deux décrets définissant la stratégie nationale en matière d'anticipation, de gestion et de sortie de crise.

Outils et principes de la stratégie d'approvisionnement

Le système finlandais de sécurité des approvisionnements est aujourd'hui bien établi et couvre tous les secteurs stratégiques (énergie, médicaments, aliments notamment). Il est géré par la **National Emergency Supply Agency (NESA)**, en coopération avec les industries et le commerce.

La stratégie de sécurisation des approvisionnements de la Finlande est axée sur la prévention et la préparation aux perturbations graves et crises. Les mesures de prévention d'urgence prises par l'État finlandais sont relativement importantes aujourd'hui et s'expliquent par l'évolution historique, marquée par des isolations et des catastrophes militaires récurrentes.

Cette stratégie repose sur plusieurs outils et principes :

La mise en place de stocks

En Finlande, la mise en place de réserves stratégiques d'Etat remonte à la Guerre froide, les 1ers stocks d'urgence étant constitués en 1960. **Ces stocks permettent de gagner du temps pour s'adapter en cas de perturbation impactant l'approvisionnement alimentaire.** La Finlande dispose de stocks de céréales correspondant à au moins six mois de consommation régulière, complétés par des produits de base nécessaires pour le maintien de la production (semences, engrais).

En ce qui concerne le stockage et la distribution, il existe des accords différenciés avec des prestataires de services. Les entrepôts ne sont pas situés dans des bâtiments spécialement construits à cet effet, mais dans les installations logistiques régulières de l'industrie agro-alimentaire. **Les entrepôts publics n'existent donc pas physiquement, mais en tant que stocks de l'économie régulière.** Les coûts d'un tel stockage opérationnel, basé sur des accords de partenariat public-privé, s'élèvent à environ 1,50 euro par an et par habitant.

La capacité des infrastructures critiques à résister aux perturbations et à les atténuer

En complément du dispositif de stocks, **une attention croissante est aujourd'hui portée à la continuité des infrastructures essentielles.** Cette capacité est maintenue grâce à des exercices conjoints pour diverses situations de crise, à des pratiques claires de préparation et à une gestion de la continuité d'activité.

La gestion de la continuité de l'activité repose sur l'identification des menaces et des risques pouvant perturber l'activité des entreprises et la mise en place de procédures opérationnelles en cas de perturbations graves. Cela permet d'améliorer la capacité du personnel concerné à agir en cas de perturbations, de rendre la coopération pendant les perturbations plus efficaces et ainsi de minimiser les coûts et les dommages causés par ces perturbations.

Le Fonds national d'approvisionnement d'urgence

Le **Fond national d'approvisionnement d'urgence** (*National Emergency Supply Fund*) comprend des stocks d'urgence de matériaux et des réserves de liquidités, qui peuvent être utilisés pour répondre à divers besoins, même à court terme.

Organismes et structures chargés de la mise en œuvre de la stratégie d'approvisionnement

Echelle nationale

En Finlande la stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise est portée par un organisme public, la **National Emergency Supply Agency (NESA)**, chargé d'assurer la préparation, le suivi des stocks ou les exercices d'anticipation.

La stratégie repose aussi sur l'existence de **Food Pools**, créés en 1960. Ces pools sont constitués de groupes d'entreprises identifiées comme critiques au niveau national pour la sécurité de l'approvisionnement, de représentants de la NESA et de représentants du Ministère de la Défense. Ces groupes sont notamment chargés de planifier la préparation aux perturbations graves, suivre et analyser l'état de la sécurité de l'approvisionnement dans l'industrie, mener des études sur la préparation, et organiser des exercices et des formations.

Le secteur privé joue donc un rôle important, la stratégie finlandaise reposant sur un **partenariat public-privé**, qui remonte à la période de la Seconde guerre mondiale.

Echelle locale

Dans le système administratif finlandais, **les communes ont un rôle particulièrement important à jouer**, aux côtés du gouvernement central, en cas d'urgence alimentaire.

Depuis de nombreuses générations, **les services administratifs communaux collaborent très étroitement et avec succès avec des organisations non gouvernementales** telles que l'Église luthérienne et les organisations d'aide, ce qui renforce leur capacité d'action en cas de crise.

Les corps de sapeurs-pompiers locaux jouent également un rôle important dans la prévention et la diffusion d'une culture du risque auprès de la population : diffusion de brochures d'information sur les réserves d'urgence et les articles de première nécessité, organisation d'exercices de simulation.

Echelle individuelle

Les citoyens sont encouragés à développer leur autonomie et à s'engager dans des associations et ONG.

Les citoyens font aussi partie intégrante de la stratégie de défense nationale et sont ainsi responsables de la sauvegarde des fonctions vitales de l'Etat, incluant la sécurité des approvisionnements.

Ils sont un des premiers maillons à intervenir en cas de crise ou de catastrophe, notamment durant les 1ères 72h. Ainsi, tout citoyen doit disposer chez lui de réserves en aliments et eau permettant d'assurer sa survie pendant cette période.

Stratégie d'autonomie alimentaire

La Finlande s'est aussi fixée comme priorité nationale l'autosuffisance alimentaire, priorité politique depuis la Seconde guerre mondiale mais qui a encore été renforcée par la guerre en Ukraine.

Malgré le peu de terres agricoles (7% de son territoire national), **le pays est devenu le deuxième exportateur mondial d'avoine**, une céréale résistante, qui peut pousser en permanence, entre mai et août. Avec les protéines d'avoine, les entreprises finlandaises fabriquent aussi de nombreux produits alimentaires, du lait végétal à l'huile, en passant par les farines. Le pays a aussi développé la production de betterave sucrière.

Références



- La Croix. « Aux portes de l'Otan, la Finlande vise l'autosuffisance alimentaire », 12 mai 2022. <https://www.la-croix.com/Monde/portes-lOtan-Finlande-vise-autosuffisance-alimentaire-2022-05-12-1201214722>.
- Franceinfo. « En Finlande, la souveraineté alimentaire est une priorité nationale », 26 avril 2022. https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/en-direct-du-monde/en-finlande-la-souverainete-alimentaire-est-une-priorite-nationale_5076949.html.
- « Global Food Security Index (GFSI) ». Consulté le 2 juin 2022. <http://foodsecurityindex.eiu.com/>.
- « Historic View - Huoltovarmuuskeskus ». Consulté le 2 juin 2022. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/organisation/historic-view/>.
- « Overview of Security of Supply - Huoltovarmuuskeskus ». Consulté le 2 juin 2022. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/security-of-supply/overview/>.