



**HAL**  
open science

## 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

Luc Bodiguel, Thomas Bréger, Lucie Boutemy, Amélie Karrer, Emma Lesouef

### ► To cite this version:

Luc Bodiguel, Thomas Bréger, Lucie Boutemy, Amélie Karrer, Emma Lesouef. 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 Atlas 2: Terralim, FR CIVAM Bretagne, CNRS (UMR 6297, DCS), INRAE (UMR Innovation). 2023. hal-04337510

**HAL Id: hal-04337510**

**<https://hal.science/hal-04337510>**

Submitted on 12 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# ATLAS II

ACTION TERRITORIALE  
POUR L'ALIMENTATION SOLIDAIRE  
ET SOUTENABLE

## Rapport de synthèse



### Volet 3 - Outiller

**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**



# Sommaire

## Table des matières

Sommaire	2
Lexique des acronymes	4
Introduction générale	5
I. Cadre de la recherche	7
1. Etat des lieux	7
Absence de moyens spécifiques	7
Absence de perspective anticipatrice	9
2. Hypothèses et orientations de recherche	10
3. Concepts et définitions : le risque de rupture des chaînes d’approvisionnement alimentaire, un risque majeur pour la résilience alimentaire territoriale	11
Résilience, insécurité et souveraineté alimentaires	11
Risque de rupture des chaînes d’approvisionnement	12
La mise à l’agenda du risque de rupture de la chaîne d’approvisionnement alimentaire	14
4. Modèles pour la recherche : les instruments de planification des risques	17
5. Méthode	19
II. Enseignements de la recherche	21
1. Les conditions pour penser la prévention et la gestion du risque de rupture d’approvisionnement alimentaire à l’échelle locale	23
Dépasser le prisme de l’ordre public pour une approche plus holistique	23
Dépasser la conception du risque par l’aléa au bénéfice de la vulnérabilité territoriale	25
Dépasser l’idée d’un territoire pertinent pour envisager l’action multi scalaire et pluri acteurs.	30
Disposer d’un mécanisme financier intégré et programmatique	32
Conclusion prospective	35
2. Vers une réforme législative consacrant une planification du risque de rupture des chaînes d’approvisionnement alimentaire	36
Reconnaître les compétences partagées des collectivités territoriales dans le domaine de l’alimentation	37
Substituer la logique de planification locale à la logique de projets locaux	40
Créer des leviers efficaces au bénéfice des collectivités locales pour négocier avec les autres acteurs locaux	41
III. Conclusion - Bâtir la résilience des systèmes alimentaires territoriaux	44
1. Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux (RésiAlim)	44
2. Schéma de la planification de la résilience alimentaire territoriale	52

IV. Bibliographie	53
1. Ouvrages	53
2. Articles universitaires et rapports scientifiques	53
3. Articles de presse	55
4. Documents institutionnels	56
V. Annexes	59
Annexe 1 : Fiches de synthèse sur les acteurs de planification du risque	60
Annexe 2 : Fiches de synthèse sur les outils de planification et de gestion des risques	63
FICHE-OUTIL N°1 : Le Plan Communal et Intercommunal de Sauvegarde	63
FICHE-OUTIL N°2 : Le Plan de Prévention des Risques Naturels	67
FICHE-OUTIL N°3 : Le Programme d'Action et de Prévention des Inondations	72
Annexe 3 : Liste des études de cas analysées et des personnes interrogées dans le cadre de l'étude sur la planification des risques	78
Annexe 4 : Grille d'entretien	80
VI. Auteurs	81

## Lexique des acronymes

CAT : Contrat Alimentaire Territorial (*proposition RésiAlim*)  
DDRM : Dossier Départemental des Risques Majeurs  
DICRIM : Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs  
DDT M : Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)  
DGPR : Direction Générale de la Prévention des Risques  
DGSCGC : Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise  
DOS : Directeur des Opérations de Secours  
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
EPRI : Evaluation Préliminaire du Risque Inondation  
GEMAPI : désigne la compétence GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations  
ORSEC : au départ, on parlait de plan ORSEC pour « ORganisation de la SECurité », aujourd'hui les plans ORSEC sont les plans d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile.  
P2RA : Plan Régional de Résilience Alimentaire (*proposition RésiAlim*)  
PAFRA : Programme d'action et de financement pour la résilience alimentaire (*proposition RésiAlim*)  
PAPI : Programme d'Action et de Prévention des Inondations  
PAT : Plans Alimentaires Territoriaux (*proposition RésiAlim*)  
PAT : Projet Alimentaire Territorial  
PCA : Plan de Continuité d'Activité  
PCC : Poste de Commandement Communal  
PCS : Plan Communal de Sauvegarde  
PGRI : Plan de Gestion du Risque Inondation  
PICS : Plan Intercommunal de Sauvegarde  
PLUi : Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)  
PMFS : Plans Familiaux de Mise en Sûreté  
POI : Plan d'Opération Internet  
PPEANP : Périmètre de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains  
PPI : Plan Particulier d'Intervention  
PPMS : Plan Particulier de Mise en Sûreté  
PPRN : Plans de Prévention des Risques Naturels, aussi dit PPRNP pour Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles. Pour citer un document précis, la dernière lettre indique souvent la nature du risque traité dans le document : PPRI pour Inondation, PPRL pour les risques Littoraux, PPRIF pour Incendie de Forêt, PPRM pour les risques Miniers, PPRA pour Avalanche...  
PPRT : Plan de Prévention des Risques Technologiques  
RésiAlim : Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux (*proposition RésiAlim*)  
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale  
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux  
SIDPC: Service Interministériel de Défense et de Protection Civile  
SLGRI : Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation  
SNGRI : Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation  
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires  
TRI : Territoire à Risque Important d'inondation

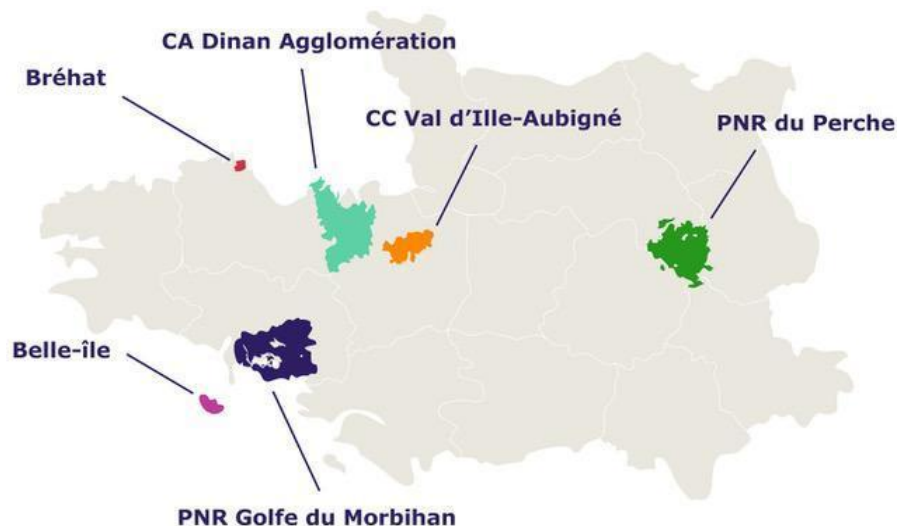
## Introduction générale

Le projet de recherche-action ATCLASS 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**. Plus précisément, **il a pour objectif d'aider les territoires à se préparer aux crises à venir, susceptibles de conduire à des ruptures alimentaires, en construisant une adaptation collective**.

Piloté par la FR CIVAM Bretagne, avec l'appui de Terralim, ATCLASS 2 regroupe des partenaires du développement, de la recherche, des experts indépendants et des partenaires territoriaux.

### Les partenaires associés au projet

- Des laboratoires de recherche du CNRS (UMR Espaces et Sociétés, UMR Droit et Changement Social) et de l'INRAE (UMR Innovation)
- Des partenaires de développement : la FR CIVAM Bretagne (Centre d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural), la SCOP Terralim (cabinet d'études spécialisé dans les stratégies alimentaires)
- Des représentants de territoires ruraux impliqués dans le projet, regroupés en trois « laboratoires » :
  - **Laboratoire des intercommunalités** : Dinan Agglomération, CC de Val d'Ille-Aubigné (CCVIA)
  - **Laboratoire des Parcs Naturels Régionaux** : PNR du Perche, PNR du Golfe du Morbihan (GdM)
  - **Laboratoire des îles** : Commune d'Île de Bréhat, CPIE de Belle-Ile-en-Mer
- Des experts indépendants : Stéphane Linou (auteur et consultant sur les questions d'alimentation et de sécurité), Hripsimé Torossian (spécialiste en gestion de crise sur les territoires), Paul Sauvage (concepteur de jeux sérieux), François Faure (expert en management global des risques et des crises)
- Des partenaires associatifs : Le Réseau Agricole des Îles Atlantiques (RAIA), le Réseau Mixte Technologique (RMT) Alimentation Locale, l'association Les Greniers d'Abondance, Résolis



ATLASS 2 est un projet soutenu par la Fondation de France, ainsi que le Plan de Relance avec pour représentants de l'Etat le préfet de la Région Bretagne et la DRAAF Bretagne.

Le projet se décline en 3 volets, de 2021 à 2023 :

- **Volet 1 - Décrypter** : Trajectoires alimentaires et bilan de la crise Covid-19 sur les territoires.
- **Volet 2 - Anticiper** : Etude prospective de ruptures alimentaires dans les territoires.
- **Volet 3 - Outiller** : Préconisations juridiques pour renforcer la résilience alimentaire territoriale.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du volet de recherche 3, qui a pour but d'identifier les leviers juridiques et d'action publique pouvant renforcer la résilience alimentaire des territoires en leur permettant de mieux anticiper et gérer des situations de crises impactant l'approvisionnement alimentaire.

Après avoir rappelé certains éléments de cadrage des investigations menées dans le cadre de ce volet 3 du projet (I), ce rapport exposera les principaux enseignements de cette recherche (II) et s'achèvera par la mise en discussion d'une proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux (III).

# I. Cadre de la recherche

## 1. Etat des lieux

En France, en 2021, la résurgence du débat sur l'insécurité alimentaire suite à la crise de la Covid-19 (Darrot *et al.*, 2020a) a ouvert la voie d'une modification législative qui sonne l'entrée à l'agenda politique du concept de résilience alimentaire : « *La stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat détermine les orientations de la politique de l'alimentation durable, (...) favorisant la résilience des systèmes agricoles et des systèmes alimentaires territoriaux (...)* »<sup>1</sup>.

**La résilience des systèmes alimentaires territoriaux (SAT) entre ainsi au cœur du débat sur les orientations de la politique de l'alimentation française.** Cette reconnaissance est cependant limitée par deux lacunes : l'absence de moyens spécifiques et l'absence de perspective anticipatrice.

### Absence de moyens spécifiques

**Aucune mesure particulière, aucun moyen spécifique n'ont été adossés à la reconnaissance de la résilience des SAT.** Même les projets alimentaires territoriaux (PAT)<sup>2</sup>, dispositif phare de la territorialisation de la politique de l'alimentation française, n'ont pas bénéficié de ce vent de réforme. Pourtant, on peut dire que depuis 2014, ils ont modifié le paysage socio-technique du système alimentaire (Geels, 2007 ; Darrot *et al.*, 2020b) et ont permis de faire passer les stratégies alimentaires locales de l'ombre à la lumière.

Du point de vue juridique, le dispositif comporte donc toujours les mêmes limites : démarche volontaire et participative, le PAT tire sa force du collectif qui s'engage dans la démarche et la co-construit (Maréchal *et al.* 2019 ; Darrot *et al.*, 2020a). Or, ce collectif ne dispose pas de dispositifs dédiés aux PAT ; aucun levier législatif ou réglementaire ne soutient ses actions, sauf les subventions du programme national de l'alimentation<sup>3</sup>. Conséquence directe, la capacité d'agir des porteurs de PAT sur l'orientation, le fonctionnement et la résilience des systèmes alimentaires locaux est proportionnelle aux compétences et moyens dont ils disposent déjà (Bodiguel, 2020).

Plus spécifiquement, la capacité d'agir des collectivités territoriales, principales porteuses des PAT (PATnorama n°4, 2022), dépend des compétences exclusives ou partagées qui leur ont été octroyées par la loi. Il est vrai qu'aucun texte ne

---

<sup>1</sup> Article L.1 du code rural suite à la Loi « Climat et résilience » n°2021-1104 du 22 août 2021.

<sup>2</sup> Article L.1 et L.111-2-2 du code rural.

<sup>3</sup> Aides « au déploiement » des PAT :

<https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-pna-un-nouvel-appel-projets-pour-2022-2023-est-ouvert>



leur accorde une compétence alimentation ; mais aucun texte ou décision de justice ne l'accorde non plus de façon exclusive à l'Etat (sauf dans certains secteurs particuliers, par exemple la mise en culture d'OGM). Par conséquent, les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre et ont la possibilité d'actionner leurs autres compétences (Bodiguel *et al.* 2021<sup>4</sup>) pour agir en faveur de la construction d'un système alimentaire local, durable et résilient (Bréger, 2019).

Le site <http://agirpourelalimentationlocale.fr> inventorie **12 champs d'action et de compétence mobilisables par les collectivités territoriales**, pour infléchir la trajectoire d'évolution des systèmes alimentaires locaux :

1. Agir sur le foncier agricole	2. Agir sur le foncier urbain
3. Agir sur la commande publique en matière de restauration pour favoriser l'approvisionnement local	4. Agir sur l'éducation à l'alimentation
5. Agir sur les formations professionnelles et agricoles	6. Agir en faveur de l'accès à une alimentation saine et de qualité (santé et sécurité)
7. Agir sur le financement des structures et projets	8. Agir sur l'impact environnemental de la production agricole
9. Agir sur les pratiques touristiques	10. Agir sur les déplacements
11. Agir sur la gestion et la prévention des déchets	12. Agir sur la gouvernance locale

Ainsi, grâce à leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, les collectivités locales vont pouvoir agir sur la préservation ou le déploiement du « potentiel nourricier » de leur territoire, en réservant l'usage du foncier à l'activité agricole, en mettant des terres à l'abri de l'urbanisation, en organisant et en acquérant de nouvelles surfaces agricoles. Une fois propriétaires, les collectivités locales sont à même d'exploiter elles-mêmes ces terres en installant une régie agricole municipale ou intercommunale en mesure d'approvisionner la restauration collective locale, comme à Mouans Sartoux<sup>5</sup>. De la même manière, la collectivité propriétaire du foncier agricole peut décider de le louer à des exploitants locaux en les incitant à des pratiques culturelles vertueuses d'un point de vue environnemental (Bodiguel & Bréger, 2024b).

<sup>4</sup> Rapport à la base de la création du site <http://agirpourelalimentationlocale.fr>

<sup>5</sup> Sur le modèle de régie agricole de Mouans Sartoux : [La régie agricole de Haute-Combe – MEAD Mouans-Sartoux \(mead-mouans-sartoux.fr\)](http://mead-mouans-sartoux.fr)

Dans un autre ordre d'idée, les collectivités locales peuvent remobiliser les outils de coopération territoriale, tels que les contrats de réciprocité, pour créer des solidarités alimentaires entre territoires ; pour autant, ces contrats sont des « contrats d'action publique » (Gaudin 2019, p.164 ; Gaudin, 2007, p.8), qui ne constituent que des promesses de collaboration entre territoires et auxquels le juge administratif ne reconnaît aucun effet juridique (Bodiguel & Bréger, 2024c).

Toutefois, toute stratégie alimentaire à portée holistique suppose une mobilisation croisée d'un grand nombre de dispositifs de manière à couvrir un maximum des 12 champs d'action identifiés. Or, cette mobilisation est souvent délicate à réaliser, elle nécessite beaucoup de temps et d'investissement matériel et humain et implique une coopération efficace entre les différentes collectivités territoriales et avec l'Etat (Bodiguel & Bréger, 2024a).

Elle est d'autant plus délicate qu'elle s'inscrit désormais dans une approche renouvelée de la résilience alimentaire des SAT.

### **Absence de perspective anticipatrice**

La question de la résilience alimentaire des SAT a déjà été interrogée par la recherche. Le projet Frugal (« comprendre les systèmes alimentaires urbains : flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines ») avait justement pour objet d'explorer et d'évaluer « la capacité de résilience du système alimentaire des aires urbaines » (Darrot *et al.*, 2020b). Dans ce projet, la fragilité du système agroalimentaire dominant basé sur les filières longues et globalisées a essentiellement été pensée sur le temps long, en période de croisière, sans prendre en compte d'éventuelles perturbations pouvant affaiblir voire rompre les chaînes d'approvisionnement alimentaire.

Ce constat peut s'expliquer ainsi : la nécessité d'agir, qui sous-tendait la recherche Frugal, reposait sur des objectifs environnementaux et socio-politiques (limitation de la ressource ; qualité des produits ; justice alimentaire...). Le fonctionnement du système alimentaire n'avait pas encore été affecté par la crise sanitaire et la guerre russo-ukrainienne.

Certes, aucune pénurie alimentaire majeure n'a vu le jour sur le territoire français au cours de ces événements, mais ils ont révélé la dépendance de notre modèle de consommation vis-à-vis de chaînes d'approvisionnement longues et sa vulnérabilité face aux crises, même éloignées, qu'elles soient d'origine sanitaire, géopolitique, climatique ou sociale. Ces événements ont ainsi transformé les objets de recherche d'une perspective sur le temps long à une approche davantage fondée sur les risques et leur anticipation.

Ce nouveau paradigme rejoint le travail pionnier de Stéphane Linou (2019) qui, dans son mémoire de master en gestion des risques, mettait en avant l'« impensable et dangereuse impasse » sur « l'aménagement alimentaire territorial » et l'absence de considération de « la vulnérabilité alimentaire

territoriale » dans des dispositifs clefs, tels que la loi de modernisation de sécurité civile du 13 août 2004, les plans de prévention des risques, la politique agricole. Parmi les nombreuses préconisations de l'auteur, on retiendra particulièrement l'importance du lien entre l'ordre public et la résilience alimentaire des territoires qui inscrit le risque de « rupture d'alimentation des populations » dans les politiques de sécurité et de défense.

C'est sur ce même paradigme que se fonde le plus récent rapport de la Cour des comptes qui, en 2022, a constaté que la « chaîne d'approvisionnement alimentaire repose essentiellement sur des acteurs privés, les pouvoirs publics n'intervenant en temps ordinaire que pour réguler les activités et s'assurer du respect des normes (sécurité alimentaire, lutte contre la fraude et les pratiques déloyales, accompagnement des entreprises et des filières) ». Elle conclut d'autre part qu'il « n'existe pas en France de stratégie nationale de sécurité des approvisionnements alimentaires ni de service consacré à cette fonction ».

**Dans ce contexte on peut conclure que, si les moyens juridiques actuels à disposition des collectivités territoriales et de certains acteurs du territoire sont nombreux, ils sont peu efficaces de par leur nature et/ou la coordination et la coopération qu'ils impliquent.**

**Par ailleurs, ils ne sont pas adaptés au nouveau paradigme de recherche et d'action révélé par la crise de la Covid-19 et la guerre russo-ukrainienne qui impose d'anticiper les risques liés à la rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire et d'assurer la résilience alimentaire des SAT.**

## **2. Hypothèses et orientations de recherche**

Partant de cet état des lieux, le volet de recherche 3 du projet ATLASS 2 a pour but d'identifier les leviers juridiques et d'action publique pouvant renforcer la résilience alimentaire des territoires en leur permettant de mieux anticiper et gérer des situations de crises impactant l'approvisionnement alimentaire.

**Il prend appui sur une hypothèse forte : les chaînes alimentaires longues sont vulnérables ; leur dépendance au pétrole et aux infrastructures routières les rend fragiles en cas de crise grave ; en découle un risque de rupture d'approvisionnement alimentaire des populations, qui sont elles-mêmes peu sensibilisées à ce risque.**

Cette hypothèse pourrait induire deux voies de recherche :

- 1. La première conduirait à chercher les éléments de fragilité de ces systèmes pour les réduire.** Toutefois, ces éléments caractéristiques des filières longues, organisées sur le modèle de la globalisation des

échanges, centrées sur la question logistique (routes terrestres et maritimes) et énergétique (pétrole, chimie), sont justement ceux qui, en cas de crise grave (événement climatique, conflit...) peuvent difficilement être contrôlés, notamment parce qu'ils dépassent les limites de chaque souveraineté nationale (les frontières).

- 2. La seconde piste de recherche impliquerait de penser un système alimentaire alternatif et non exclusif** (plusieurs systèmes peuvent coexister ; les systèmes peuvent être mixtes), capable de renforcer la résilience alimentaire des territoires.

**C'est cette seconde voie qui va être expérimentée ici. Elle repose sur l'idée que le risque de rupture des chaînes alimentaires longues peut être, au moins en partie, prévenu par l'organisation d'un système alimentaire de territoire qui, en cas de survenance du risque, pourrait répondre à la demande de consommation locale par la production locale.**

Dans cette optique, il s'agit de répondre aux questions suivantes :

- Comment anticiper ce risque pour construire ou renforcer la résilience alimentaire de nos territoires ?
- Quels sont les instruments juridiques qui permettraient d'y répondre ? Existent-ils déjà ou faut-il les inventer ?
- S'ils n'existent pas, peut-on prendre appui sur des expériences préexistantes d'anticipation des risques pour réfléchir à la prévention et la gestion du risque de rupture des chaînes alimentaires ?

Au cœur de ces questions, deux concepts fondamentaux émergent : un objectif spécifique, renforcer la résilience alimentaire territoriale, et un risque particulier, la rupture du système alimentaire global.

### **3. Concepts et définitions : le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire, un risque majeur pour la résilience alimentaire territoriale**

#### **Résilience, insécurité et souveraineté alimentaires**

La résilience est un terme polysémique, développé au départ dans le domaine de la physique, avant de faire son apparition dans des champs divers et variés des politiques publiques, au point d'en perdre parfois sa définition originale (Vonthron *et al.*, 2016).

Sans revenir de manière exhaustive sur ses différentes acceptions (par ex. Tisseron, 2021 ; Reghezza-Zitt, 2013), il est intéressant de noter que la résilience revêt une dimension temporelle qui semble aujourd'hui la rapprocher de la notion de durabilité. Les deux concepts sont liés par une démarche holistique et par leur inscription sur un temps long, mais là où la durabilité de l'activité agroalimentaire questionne avant tout ses effets à long terme pour les

générations futures, la résilience d'un système questionne sa capacité à s'inscrire dans le temps en anticipant des épisodes le mettant en difficulté, de manière à y faire face le plus efficacement possible.

Dans cette optique, **la résilience alimentaire** est entendue dans ce rapport comme « La capacité dans le temps d'un système alimentaire et de ses entités à de multiples niveaux à procurer à tous une alimentation suffisante, adaptée et accessible, face à des perturbations variées et même imprévues » (Tendall *et al.*, 2016 ; Collart Dutilleul *et al.*, 2018) en d'autres termes à leur capacité à résister et à s'adapter à des situations de crise (Darrot *et al.*, 2020b). Ce concept est directement lié à « l'idée de repenser la sécurité alimentaire à l'aune du risque de crises alimentaires » par le prisme de **l'insécurité alimentaire**, entendue comme l'absence d'accès, de disponibilité, de qualité nutritionnelle, sanitaire et socio-culturelle des aliments et/ou de stabilité des moyens permettant d'y accéder<sup>6</sup>. Ces deux concepts, résilience alimentaire et insécurité alimentaire, participent de la recherche d'**une souveraineté alimentaire**, que l'on définit ici comme la capacité d'un Etat ou d'un groupe d'Etats à produire au moins en partie sur son territoire les produits agricoles et alimentaires qui lui permettent de garantir à sa population l'accès à une alimentation de base en qualité et quantité suffisante (Bodiguel & Bréger, 2024a).

### **Risque de rupture des chaînes d'approvisionnement**

Pour renforcer la résilience alimentaire, on cherche donc à prévenir et gérer des perturbations variées et imprévues qui pourraient altérer le fonctionnement du système alimentaire.

Cette anticipation s'appuie sur la reconnaissance d'un risque spécifique défini comme le produit entre d'une part, **un aléa** dont l'intensité et la probabilité de survenance peuvent varier et d'autre part, des enjeux qualifiés par leur **vulnérabilité**.

L'aléa qui nous intéresse ici est la rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire qui pourrait se manifester par une baisse voire une absence de disponibilité et/ou d'accès aux denrées alimentaires.

**Cet aléa de rupture des chaînes d'approvisionnement**, s'inscrit dans le paradoxe de ce que le sociologue allemand Ulrich Beck (2008) a qualifié de

---

<sup>6</sup> Définition *a contrario* de la notion de sécurité alimentaire telle qu'elle découle des travaux sur le droit de l'alimentation de l'ONU/FAO : voir, art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; art. 11 du Pacte international des droits économiques sociaux et culturels ; Observation générale N° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies de 1999.

« société du risque »<sup>7</sup> : alors que la mondialisation des échanges commerciaux avait pour but de fournir une alimentation suffisante et variée pour tous, elle a simultanément creusé la dépendance de nos territoires vis-à-vis de chaînes longues de distribution, qui résultent d'un ensemble de dispositifs logistiques, techniques et technologiques, dont les éventuels dysfonctionnements en cas de crise rendent les systèmes alimentaires vulnérables et peu résilients (UTOPIES, 2022). Ce risque a ainsi une nature technologique (industrialisation, gestion logistique) et socio-économique (organisation des flux et gouvernance d'acteurs) directement liée à la société moderne.

Les perturbations à la source de cet aléa peuvent être variées voire imprévues dans le sens où il peut s'agir d'une perturbation affectant l'un des différents maillons constitutifs de la chaîne d'approvisionnement (production, transformation, distribution, consommation) ou bien les moyens de relier ces maillons entre eux (transport, logistique, communication par exemple) ou encore plusieurs de ces éléments simultanément. On peut penser par exemple :

- **à des événements climatiques extrêmes** affectant la production de certains produits agricoles de base dans des zones géographiques déterminées ;
- **à des conflits géopolitiques** qui mettraient à mal la production, le commerce ou le transport de certains aliments ;
- **à des pénuries de sources d'énergies** aujourd'hui essentielles pour le fonctionnement du système alimentaire (par exemple une pénurie de pétrole qui serait fatale à la production, la transformation, le transport et la distribution des produits agricoles et denrées alimentaires) ;
- **à des cyberattaques** ciblant les groupes de la grande distribution ou les chaînes d'information de l'agriculture de précision ;
- **à des pandémies**, comme la crise de la Covid-19, qui pourraient perturber non seulement la circulation des produits entre les pays mais également la distribution (fermeture des marchés de plein vent, des cantines scolaires, de la restauration collective publique ou privée...).

**La vulnérabilité** mesure le niveau d'effet prévisible d'un phénomène sur un enjeu particulier, ici notre système d'approvisionnement alimentaire<sup>8</sup>. Or, des

---

<sup>7</sup> La « société du risque » est caractérisée par une volonté de protéger les populations des risques tout en en créant des nouveaux, principalement liés du développement des sciences et techniques ; ou plutôt des risques d'un nouveau type car c'était déjà le cas avec la découverte du feu (Lewis, 1998). Ainsi, il convient de se protéger des effets de nos innovations (biotechnologies par ex.), de nos industries lourdes (centrales nucléaires par ex.) sur les écosystèmes, le climat, la santé humaine, animale et végétale. Autrement dit, plus la société innove, plus elle doit se protéger contre ses propres inventions.

<sup>8</sup> Cf. Trajectoires alimentaires et bilan de la crise Covid-19 sur les territoires pilotes. Note de synthèse (2021), projet ATLASS 2, 10 pages.  
[https://projet-atlass.org/media/site/0c68ef712b-1668081616/note\\_synthese\\_v4-planch\\_e-vf.pdf](https://projet-atlass.org/media/site/0c68ef712b-1668081616/note_synthese_v4-planch_e-vf.pdf)

études ont pu montrer que le degré d'autonomie alimentaire des 100 premières aires urbaines françaises serait d'environ 2%, sachant que 97% de la production agricole locale est consommée à l'extérieur du territoire (UTOPIES, 2017)

**L'aléa de rupture de la chaîne d'approvisionnement est ainsi soumis à une grande vulnérabilité** qui peut avoir des effets graves sur les hommes et sur le système économique et social agricole et alimentaire. En d'autres termes, il s'agit d'un risque dont la probabilité est (sans doute encore) faible mais dont les conséquences seraient très importantes. **Logiquement cette perspective devrait permettre de classer théoriquement le risque de rupture d'approvisionnement dans la catégorie des risques majeurs**, définis par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires comme la « possibilité que se produise un événement naturel ou technique spécifique ayant des conséquences graves pour les populations ou sur l'environnement »<sup>9</sup>. Toutefois, à ce jour, le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire n'est pas officiellement reconnu comme tel. Seuls certains aléas naturels et technologiques disposent au regard de la loi et de la réglementation en vigueur de ce statut de risques majeurs<sup>10</sup>.

### **La mise à l'agenda du risque de rupture de la chaîne d'approvisionnement alimentaire**

Non seulement **le risque de rupture alimentaire n'est pas un risque majeur pour L'Etat**, mais « il n'existe pas en France de stratégie nationale de sécurité des approvisionnements alimentaires ni de service consacré à cette fonction » (Cour des comptes, 2022). Cette situation est d'autant plus paradoxale<sup>11</sup> que, si les acteurs publics peuvent intervenir pour réguler les échanges, garantir la qualité sanitaire des produits, ou soutenir certains modes de production (politique agricole commune, agriculture biologique...), ils ont délaissé la question de la sécurité des approvisionnements alimentaires au profit des acteurs privés et oublié que le système alimentaire global pouvait faillir à son rôle : celui de nourrir la population. Ils ont ainsi effacé l'idée que l'approvisionnement alimentaire est un sujet historiquement central dans la construction des sociétés et du pouvoir politique<sup>12</sup>. Au contraire, le risque de rupture des approvisionnements alimentaires constitue un sujet central dans

---

<sup>9</sup> Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Données et études statistiques. Tous les concepts : « Risque Majeur ».

<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/tous-les-concepts/r>

<sup>10</sup> Seuls 5 types de menaces et risques majeurs sont aujourd'hui reconnus : naturels, technologiques, sanitaires, cyber, terroristes : <https://www.gouvernement.fr/risques>.

<sup>11</sup> Le paradoxe est d'ailleurs renforcé par le fait qu'en vertu du Code de la défense, l'alimentation est un des douze enjeux d'importance vitale à protéger dans le cadre de la politique de défense et de sécurité intérieure - article R 1332-2 du Code de la défense.

<sup>12</sup> Karrer, A. (2022). Retour historique : gestion de l'approvisionnement alimentaire et politique de stockage en France. Note de synthèse, projet ATLASS 2, 4 pages.



d'autres pays européens, comme la Suisse<sup>13</sup>, l'Allemagne<sup>14</sup> ou encore la Finlande, qui développent des plans et stratégies nationales de sécurisation des approvisionnements alimentaires.

Ce temps de l'impensé est peut-être révolu. Depuis la crise sanitaire de la Covid-19 et le début de la guerre russo-ukrainienne, on assiste à une prise de conscience de la vulnérabilité du système alimentaire et de la nécessité de se doter de moyens pour se prémunir face à des ruptures éventuelles dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire<sup>15</sup>. En décembre 2019, s'appuyant en partie sur les travaux de Stéphane Linou, la sénatrice Françoise Laborde présentait devant le Sénat une proposition de résolution (Laborde, 2019) intitulée « Résilience alimentaire des territoires et sécurité nationale »<sup>16</sup>. Parmi les principaux objectifs de cette résolution, on trouvait : **initier la territorialisation de la production alimentaire, intégrer la résilience alimentaire dans la loi de modernisation de sécurité civile du 13 août 2004, reconnaître la production agricole comme un « secteur d'activité d'importance vitale »** ou encore sauvegarder le foncier agricole. La proposition a été rejetée de peu (141 pour et 157 contre)<sup>17</sup>.

L'Union Européenne (UE) tente également d'investir ce sujet non seulement à travers sa stratégie Farm to Fork, déclinaison sectorielle du Plan Vert Européen, mais aussi avec la mise en place le 12 novembre 2021 d'un plan d'urgence pour garantir la sécurité alimentaire en temps de crise (Commission européenne, 2021). Ce plan s'accompagne notamment de l'institution d'un mécanisme européen permanent de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire (EFSCM)<sup>18</sup>, un groupe d'experts coordonné par la Commission pour apporter une expertise, échanger des bonnes pratiques et renforcer la coordination.

Plus récemment, une résolution a été adoptée au Parlement Européen invitant notamment « la Commission [à] prendre des mesures supplémentaires pour

---

<sup>13</sup> Pour plus d'informations: Karrer, A. (2022). Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Suisse. Note de synthèse, projet ATLASS 2.

<sup>14</sup> Pour plus d'informations: Karrer, A. (2022). Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de l'Allemagne. Note de synthèse, projet ATLASS 2.

<sup>15</sup> Cf. Projet Altass 2 : Trajectoires alimentaires et bilan de la crise Covid-19 sur les territoires pilotes, op.cit.

<sup>16</sup> Titre inspiré du livre de Linou, 2019.

<sup>17</sup> Parmi les arguments exposés à l'encontre de la mesure, on retrouve d'abord l'idée que la souveraineté alimentaire est déjà assurée. Cet avis reste cependant assez rare, la thématique et l'utilité d'aborder ce sujet restent globalement partagées. Ce qui semble surtout poser problème, ce sont les moyens proposés qualifiés par certains de mesures collectivistes, par d'autres d'inefficaces. Enfin, il existe aussi des désaccords concernant l'approche sécuritaire de la thématique alimentaire et de la relocalisation de l'alimentation.

<sup>18</sup> Décision de la Commission du 12 novembre 2021 instituant le groupe d'experts sur le mécanisme européen de préparation et de réaction aux crises de sécurité alimentaire - C(2021)7991



développer une chaîne alimentaire plus résiliente, transparente et équitable »<sup>19</sup>. Le Comité des Régions de l'Union Européenne a également été saisi récemment de ces problématiques à travers la publication du rapport d'opinion rédigé par Christophe Clergeau (désormais député européen), intitulé « Preparing for and dealing with crises : strengthening the resilience of the Union, its regions and cities » (Clergeau, 2023). Le rapport souligne « the need to strengthen the capacity of cities and regions to provide the services required by people, including in times of crisis. One key measure is to strengthen common security of supply across Europe. This requires identifying critical dependencies, producing the bulk of essential products and services in Europe, and providing the single market mechanisms needed to bolster security of supply of raw materials, goods and food » (*Ibid.*, p. 1 §8).

Revenons en France, le Rapport de la Cour des comptes de 2022<sup>20</sup> dédie son chapitre 6 à la « sécurité des approvisionnements alimentaires » et recommande d'effectuer un travail prospectif afin de diagnostiquer les vulnérabilités du système alimentaire et de mieux préparer les différents acteurs concernés. Le Rapport de la mission d'information sur la résilience nationale (2022)<sup>21</sup> exprime, lui, la nécessité d'élaborer une stratégie nationale de la résilience et d'impliquer la société civile pour ce faire, sans pour autant traiter spécifiquement de la résilience alimentaire. Enfin, le rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort » remis en juillet 2022 par le sénateur Frédéric Marchand<sup>22</sup>, propose entre autres de reconnaître aux collectivités territoriales une compétence « alimentation » afin de mieux organiser la résilience dans ce domaine.

Ces tentatives et propositions de réforme n'ont pas encore trouvé un débouché législatif et la stratégie européenne peine à prendre forme<sup>23</sup>. Toutefois, leur multiplication prouve que l'enjeu de résilience alimentaire et le constat d'une

---

<sup>19</sup> Parlement Européen (2023). Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union. Résolution n° 2183. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0238\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0238_FR.html) juin 2023 (europa.eu)

<sup>20</sup> 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>

<sup>21</sup> Assemblée Nationale (2022). Mission d'information sur la résilience nationale. Rapport d'information n° 5119. [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119_rapport-information.pdf)

<sup>22</sup> Marchand, F., & Chabanet, D. (2022). Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort ». Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 50 pages. <https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-senateur-frederic-marchand-sur-les-projets-alimentaires-territoriaux>

<sup>23</sup> Ainsi, le *Legislative framework for sustainable food systems*, annoncé pour la fin 2023 ([https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework\\_e](https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_e)), semble aujourd'hui au point mort. Pourtant, de nombreuses propositions ont été formulées dans ce sens (Ramel *et al.*, 2023).

insécurité alimentaire liée à la fragilité des filières longues, se frayent petit à petit un chemin dans l'agenda politique.

Une avancée mérite cependant d'être évoquée : depuis la loi Matras du 25 novembre 2021<sup>24</sup> et son décret d'application du 20 juin 2022, un inventaire des moyens de la commune en matière de ravitaillement de la population est rendu obligatoire dans le Plan Communal de Sauvegarde (PCS)<sup>25</sup>. Le dispositif, consacrant l'association « alimentation-sécurité civile-ordre public », constitue ainsi le premier modèle qu'il s'agira d'étudier pour voir en quoi il répond à l'objectif de résilience alimentaire territoriale face au risque de rupture, quels sont ses atouts et ses éventuelles limites (Voir infra. partie II et annexe 2 du présent rapport).

**Doit-on en rester là ? Circonscrire notre champ d'étude à ce « petit bout » de droit « sécuritaire » émergent (les PCS) ou faut-il chercher dans d'autres domaines, non agricoles et alimentaires, des sources de réflexion et de propositions ?**

Il suffit en effet de faire un pas de côté et de se concentrer non plus sur la question du risque alimentaire mais du risque pour qu'un autre champ de recherche s'ouvre : celui de la prévention et de la gestion des risques tels qu'ils sont pensés dans le domaine environnemental.

#### **4. Modèles pour la recherche : les instruments de planification des risques**

Les catastrophes naturelles ont toujours rythmé l'histoire des sociétés humaines. Les premières stratégies visant à s'organiser pour y faire face ont été conçues dans un contexte historique spécifique : ce n'est qu'à partir de la naissance du rationalisme (Renaissance, Lumières), qu'est progressivement remise en cause l'existence d'une force divine et d'une vision fataliste de l'existence (Lemarchand & Gaillard, 2018), ce qui va permettre d'appréhender les catastrophes comme des phénomènes mesurables, analysables, explicables par la conjonction de plusieurs facteurs parfois prévisibles voire maîtrisables. Certes, encore aujourd'hui, la science ne permet pas de prévoir avec précision le moment où une catastrophe surviendra mais, à l'aide de séries statistiques, il est possible d'évaluer la probabilité qu'elle se produise. C'est ainsi que naît la notion de **risque**, désignant un événement susceptible de se produire et de menacer des

---

<sup>24</sup> Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile. Les PCS sont nés avec la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

<sup>25</sup> Alinéa 1 article R. 731-2 du Code de la sécurité intérieure : « Le plan comprend : [...] L'inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes publiques ou privées. Cet inventaire comprend notamment les moyens de transport, d'hébergement et de ravitaillement de la population et les matériels et les locaux susceptibles d'être mis à disposition pour des actions de protection des populations et leurs modalités de mise en œuvre ».

enjeux, qu'ils soient humains ou économiques, et face auquel on a la volonté de se protéger (Peretti-Watel & Châteauneuf-Malclès, 2020). C'est sur cette base rationnelle qu'il a pu être possible de **penser une planification des risques**.

En France, le développement d'une véritable planification des risques coïncide avec l'émergence de l'Etat Providence au XXe siècle. L'Etat est alors vu comme responsable de la protection de ses administrés face à des événements, auparavant qualifiés d'accidents aléatoires, qui entrent désormais dans la catégorie des risques prévisibles et au moins en partie maîtrisables. Afin d'anticiper, de prévenir et de gérer les risques qui pèsent sur sa population dans le but ultime de la protéger, l'Etat planifie, c'est-à-dire qu'il organise selon un plan déterminé pour « revenir à un univers sous maîtrise » (Weisbein, 2019). La planification agit alors comme un instrument « réducteur d'incertitudes » (Després, 2017).

Au départ, le rôle de l'Etat était avant tout assurantiel avec le déploiement du régime d'indemnisation « Cat Nat » (créé par la loi du 13 juillet 1982), qui repose sur un système de solidarité nationale afin d'assurer les victimes de catastrophes naturelles là où les assurances privées ne souhaitaient pas s'engager. La stratégie de maîtrise du risque s'est d'abord développée autour de la notion d'aléa, par exemple avec la construction de digues pour faire face aux inondations. Puis, rapidement, l'action étatique s'est considérablement élargie grâce aux outils de maîtrise de l'urbanisation : à travers la création des Plans des Surfaces Submersibles (instaurés en 1935), des Plans d'Exposition aux Risques (en 1982), puis des Plans de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (PPRNP dits aussi PPRN ou PPRNM pour les risques naturels et miniers, loi du 2 février 1995), il s'agit alors de veiller à ne pas aggraver les risques et à limiter l'exposition des enjeux humains et économiques. Dans ce même registre, on trouve les Plans de Prévention des Risques Technologiques, créés à la suite de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse le 21 septembre 2001, sur le modèle des PPRN.

Il existe ainsi, en France, de multiples outils de planification ayant pour but d'anticiper, prévenir et gérer des risques d'origine naturelle ou technologique (inondations, incendies de forêt, séismes, accidents industriels, transport de matières dangereuses...) et qui ont l'avantage d'avoir déjà été expérimentés.

**Sur cette base, nous postulons donc une autre hypothèse : les instruments de gestion de crise développés pour répondre à des situations de catastrophes naturelles et technologiques ont quelque chose à nous apprendre ; ils pourraient permettre d'identifier les questions centrales, fournir un cadre d'action et/ou un modèle d'intervention transposables à une situation de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire.**

Dans cette optique, il s'agit donc de voir dans quelle mesure ces outils répondent au besoin d'organiser un fonctionnement alternatif aux circuits longs, et donc de « basculer en mode dégradé où il pourrait y avoir une base de système alimentaire par territoire qui assure l'essentiel » (Debove, 2022), et peuvent inspirer la prévention et la gestion du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire.

## 5. Méthode

Pour conduire cette réflexion, nous avons employé une méthodologie qui se déploie suivant quatre axes principaux :

- En premier lieu, **un travail d'analyse bibliographique a été réalisé**. Il porte à la fois sur la sécurité alimentaire, la résilience alimentaire et sur les risques naturels et technologiques en France. Les documents utilisés pour cette analyse sont de natures très variées. On y trouve une majorité d'articles et d'ouvrages académiques de disciplines diverses, principalement en droit, sciences politiques, sociologie et géographie, des textes juridiques, des rapports émanant de structures publiques et privées, ou encore des articles de presse. Cette bibliographie (infra. partie IV du présent rapport), essentiellement française, n'est sans doute pas exhaustive mais elle permet de maîtriser les principaux enjeux des différents sujets évoqués.
- En second lieu, afin d'avoir un aperçu général de la manière dont les risques majeurs sont gérés aujourd'hui en France (outils, acteurs, législation, etc.), **une analyse de trois outils principaux représentatifs de trois modes d'intervention publique distincts a été menée** : les PCS, les PPRN et les Programmes d'Action et de Prévention des Inondations (PAPI). Des fiches de présentation et d'analyse de chaque outil sont disponibles (Annexe 2). Pour chaque outil, un exercice de projection a été réalisé afin de mesurer le(s) potentiel(s) et les limites que présentent ces instruments de planification pour saisir le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement. Ces analyses s'appuient sur la lecture des textes juridiques qui les régissent, de guides généraux et sur quelques études de cas (Annexe 3).
- En troisième lieu, nous avons conduit sept entretiens auprès d'acteurs de la gestion des risques ou de l'alimentation. Ont été interrogés des employés et des élus de collectivités territoriales (communes, intercommunalités, département), des employés de services déconcentrés de l'Etat tels que la Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL), la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) ainsi que la Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF). La liste des personnes interrogées ainsi que la grille d'entretien sont consultables (Annexes 3 et 4). Ces entretiens avaient pour objectif d'étayer des pans

de littérature qui méritaient des éclaircissements, notamment sur les modalités d'action des collectivités et de l'Etat en matière de gestion des risques dans différents territoires, sur la perception de la résilience alimentaire par ces acteurs et sur les solutions qu'ils envisagent pour faire face à des situations de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire. Ces échanges ont duré entre trente et quatre-vingt minutes et se sont déroulés en visioconférence, à l'exception de l'entretien mené auprès de la DDTM de Loire-Atlantique qui a pu avoir lieu dans les bureaux de la DDTM à Nantes.

- Enfin, nous nous sommes lancés dans un **exercice prospectif** qui visait à poser les bases d'un droit plus efficace, plus conforme à l'objectif d'ancrage territorial de la politique nationale de l'alimentation via le développement de stratégie locale de l'alimentation, posés par le législateur dans l'article 1 du code rural. A cette fin, nous avons décidé de « projeter par la loi », en élaborant une « proposition » de loi sur la planification et la résilience alimentaires locales tenant compte des enseignements apportés par l'analyse des dispositifs de planification du risque et de l'étude de la portée des textes juridiques actuels (Bodiguel, 2020; Bodiguel *et al.* 2021; Bréger, 2019). Ce travail a été pensé dans la continuité du rapport sénatorial sur les PAT (Marchand, 2022)<sup>26</sup>, comme un texte martyr qui devra être confronté aux acteurs politiques et citoyens ultérieurement dans le cadre d'un nouveau processus de recherche ou dans un cadre plus politique.

---

<sup>26</sup> Nous remercions le sénateur Marchand d'avoir bien voulu discuter de ses conclusions avec nous, à plusieurs reprises.

## II. Enseignements de la recherche

Le Volet 3 du projet ATLASS 2 prend appui sur des constats, basés sur des travaux de recherche précédents, notamment le second volet de recherche du projet, et deux hypothèses que nous rappelons et complétons ici :

- **Constats :**
  - Les moyens juridiques actuels à disposition des collectivités territoriales et de certains acteurs du territoire sont nombreux, mais peu efficaces de par leur nature ou de par la coordination et la coopération multi-acteurs qu'ils impliquent. En outre, ils ne sont pas centrés sur la question de l'anticipation des risques nécessaires pour assurer la résilience alimentaire des SAT.
  - Les dispositifs de prévention et de gestion de crise actuels sont accessibles à tous mais leur diffusion et appropriation par le citoyen montre ses limites. Cette méconnaissance illustre la moindre acculturation au risque au sein de la population française.
  - Les échelons communaux et intercommunaux sont considérés comme des échelons privilégiés pour anticiper et gérer les crises.
  - La collaboration entre acteurs privés et publics apparaît comme nécessaire pour organiser la réponse à la crise.
- **Hypothèse 1 :** les chaînes alimentaires longues sont vulnérables ; leur dépendance au pétrole et aux infrastructures routières, maritimes, terrestres et aériennes les rend fragiles en cas de crise grave ; en découle un risque de rupture d'approvisionnement alimentaire des populations ; ce risque peut être prévenu, au moins en partie, par la structuration d'un système alimentaire de territoire qui, en cas de survenance du risque, pourrait répondre à la demande de consommation locale par la production et la transformation locale.
- **Hypothèse 2 :** les instruments de prévention et de gestion de crise développés pour répondre à des situations d'atteinte à la sécurité du territoire (PCS) ou de catastrophes naturelles (PPRN, PAPI) ont quelque chose à nous apprendre ; ils pourraient permettre d'identifier les questions centrales, fournir un cadre d'action ou/et un modèle d'intervention transposables au risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire.

**Ces hypothèses fixent ainsi le cap : prévenir le risque de rupture d'approvisionnement alimentaire local.**

**Elles délimitent aussi le champ d'étude : penser des outils de gestion et de prévention de crise alimentaire au regard des instruments de gestion et de prévention des risques majeurs en cas d'atteinte à la sécurité du territoire ou de catastrophes naturelles.**

A cette fin, nous nous appuyerons sur les trois dispositifs-modèles de prévention des risques visés dans la partie I, qui font l'objet de fiches de synthèse en Annexe 2 :

- **les PCS**, seul instrument en plein renouveau qui vient d'être ouvert à la question de l'approvisionnement alimentaire ;
- **les PPRN**, qui constituent le modèle-type de la prévention des risques ;
- **les PAPI** qui offrent un modèle intégré et contractuel de financement au risque d'inondation (PPRI, variante du PPRN).

**Ce premier travail va nous permettre de saisir les points d'orgue et les conditions pour penser la prévention et la gestion des risques de rupture d'approvisionnement alimentaire local (II.1).**

**Sur cette base, et grâce aux différents travaux conduits ces dernières années sur la substance et la portée du droit applicable à l'ancrage de la politique nationale de l'alimentation, nous chercherons à dépasser le stade des enseignements pour proposer une première série de recommandations (II.2) qui ont servi d'inspiration à la formalisation d'une « proposition » de loi (III).**



## 1. Les conditions pour penser la prévention et la gestion du risque de rupture d’approvisionnement alimentaire à l’échelle locale

L’analyse et la lecture croisée des textes juridiques concernant les PCS, les PPRN et les PAPI permettent d’identifier quatre conditions ou défis à relever pour penser la prévention et la gestion du risque de rupture d’approvisionnement alimentaire local :

- La nécessité de dépasser le prisme de l’ordre public pour une approche plus holistique de la sécurité alimentaire;
- La nécessité de privilégier une perception du risque détachée de l’aléa et appréhendée sous l’angle de la vulnérabilité territoriale;
- La nécessité de dépasser l’idée d’un territoire pertinent au bénéfice d’une approche multi-scalaires et multi-acteurs;
- La nécessité de disposer d’un mécanisme de financement intégré et programmatique.

### Dépasser le prisme de l’ordre public pour une approche plus holistique

Selon l’article L731-3 I du Code de la sécurité intérieure, le « **plan communal de sauvegarde** prépare la réponse aux situations de crise et regroupe l’ensemble des documents de compétence communale contribuant à l’information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l’organisation nécessaire à la diffusion de l’alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d’accompagnement et de soutien de la population » (voir Annexe 2 - Fiche n°1).

Suite à la crise Covid, à l’occasion de la loi Matras 2021-1520 du 25 novembre 2021, les plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde (PCS/PICS)<sup>27</sup> ont été réformés de manière à y insérer « un volet portant sur l’organisation de l’approvisionnement en alimentation et en eau potable en cas de crise » (Marchand, 2022). Il s’agit d’une ouverture limitée du dispositif à la question alimentaire, plus qu’une révolution. Ainsi, le décret d’application 2022-907<sup>28</sup> prévoit l’obligation de dresser un « inventaire des moyens propres de la commune, ou pouvant être fournis par des personnes publiques ou privées [comprenant] notamment les moyens de transport, d’hébergement et de ravitaillement de la population et les matériels et les locaux susceptibles d’être mis à disposition pour des actions de protection des populations et leurs modalités de mise en œuvre » (article R731-2 I 6)<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Articles L. 731-3 et L. 731-4 du Code de sécurité intérieure (CSI).

<sup>28</sup> Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde.

<sup>29</sup> Article R. 731-2.-I 6° CSI (Décret n°2022-907).



Outre le fait que les PCS ne sont obligatoires que dans les communes à risques<sup>30</sup>, l'obligation portant sur les moyens de ravitaillement de la population ne concerne que leur inventaire et il n'est pas certain que les PCS doivent comprendre des « actions préventives et correctives relevant de la compétence des services communaux » (article R731-2 I 5) en faveur de ce ravitaillement car l'enjeu alimentaire ne fait pas partie de « l'analyse des risques qui porte sur l'ensemble des risques connus auxquels la commune est exposée et des risques propres aux particularités locales » (article R731-1).

Au-delà de ces « flous » réglementaires, il faut surtout comprendre que le dispositif PCS concerne, en pratique, le ravitaillement d'urgence, destiné à couvrir les premières vingt-quatre heures, et éventuellement le ravitaillement intermédiaire (une à plusieurs semaines), dans les cas où une partie de la population viendrait à être privée de son logement (inondation, incendie...) et où la commune se chargerait alors de l'héberger et de la nourrir temporairement<sup>31</sup>. Pour cela, la commune peut constituer de petits stocks d'urgence (repas froids qui se conservent longtemps), faire appel à la restauration collective ou encore passer des marchés à bons de commande avec des magasins. Les PCS ne visent donc pas à répondre à des situations où ces mêmes magasins viendraient à ne plus être approvisionnés et ne prétend pas couvrir les besoins alimentaires de la totalité de la population communale.

**Le PCS n'a pas été élaboré à des fins d'anticipation de la rupture des chaînes d'approvisionnement**, et encore moins pour assurer la résilience des SAT sur la base d'une approche holistique de la question alimentaire. En tant que déclinaison communale du plan ORSEC<sup>32</sup>, le PCS est un document d'organisation globale de gestion des situations de crise impactant la population : toutes les communes « exposées à au moins un risque majeur » doivent « communiquer à la population, par tout moyen approprié, les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles de sauvegarde »<sup>33</sup>. Ce plan a donc vocation à organiser **une réponse opérationnelle, immédiate mais à court terme**, au profit de la protection et de la sauvegarde de la population locale. Ainsi, la mise

---

<sup>30</sup> On désigne par « communes à risques » les communes reconnues comme particulièrement exposées aux risques naturels et/ou technologiques (concernées par un PPRN-M, un Plan Particulier d'Intervention ou PPI lié à la présence d'une entreprise Seveso, reconnues Territoire à Risque Important d'inondation dit TRI, ou présentant un risque volcanique, cyclonique, sismique ou feux de forêts)

<sup>31</sup> Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2012). Plan Communal de Sauvegarde : « Organiser le soutien des populations ». Mettre en place un Centre d'Accueil et de REgroupement. 2 pages.

<sup>32</sup> Le plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) est un outil élaboré à l'échelle départementale sous l'autorité unique du préfet qui vise à coordonner la réponse à une catastrophe. La première version du plan ORSEC a été introduite par une instruction interministérielle de 1952.

<sup>33</sup> La loi a imposé les PCS/PCIS à un plus grand nombre de communes et d'intercommunalités.

« en place d'une réserve d'eau potable dans les restaurants collectifs, le temps que la préfecture prenne le relais », entre bien dans la logique des PCS<sup>34</sup>.

Toutefois, l'entrée de la question du ravitaillement dans les PCS est certainement propice à la prise en compte du risque alimentaire au-delà de la question d'ordre public relevant du PCS. Ainsi, bien que le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire ne figure pas aujourd'hui parmi la liste des risques majeurs à inclure obligatoirement dans les PCS, certaines communes ont pris volontairement l'initiative de l'ajouter (Biriadou<sup>35</sup>, Saint-Germain-Laprade ou encore Droue-sur-Drouette) ; et ces réflexions ont pu déboucher sur la plantation d'arbres fruitiers ou sur l'inventaire des terres agricoles privées et en jachère pouvant servir de support de culture.<sup>36</sup> C'est la preuve que cela est possible, en pratique. Ces « dépassements » de la logique initiale des PCS permettent de donner davantage de poids à certaines politiques alimentaires locales qui ont non seulement un intérêt écologique et social mais sont également perçues à présent comme stratégiques en matière de sécurité des approvisionnements alimentaires.

En d'autres termes, si le PCS a été pensé uniquement pour limiter les effets à court terme d'une crise troublant l'ordre public, s'il ne constitue formellement qu'un outil limité pour l'enjeu alimentaire, son élaboration et sa révision donnent l'opportunité aux communes volontaires de réfléchir à leur SAT, de prendre conscience des risques liés à la dépendance aux circuits d'approvisionnement globalisés et éventuellement de penser des actions pour y remédier dans le cadre d'une stratégie locale plus holistique.

### Dépasser la conception du risque par l'aléa au bénéfice de la vulnérabilité territoriale

Le **plan de prévention des risques naturels (PPRN)** reflète une approche traditionnelle du risque, perçu comme le croisement entre un aléa et des enjeux vulnérables. Ainsi, il est élaboré à partir de l'identification, la caractérisation et la cartographie d'un aléa de référence, c'est-à-dire d'un événement naturel pouvant survenir (inondation par ex.). A cette fin, est effectué un recensement des catastrophes ayant déjà affecté le territoire, l'idée étant que celles survenues par le passé sont susceptibles de se produire à nouveau ; c'est pourquoi ces documents sont aussi appelés PPRNP pour Plan de Prévention des Risques Naturels *Prévisibles*. L'idée est ainsi de se protéger face à des

<sup>34</sup> Exemples d'actions citées dans : Conquet, E. (2023, 16 mars). Ces collectivités qui veulent se prémunir contre l'insécurité alimentaire. *Le Courrier des maires et des élus locaux*.

<https://www.courrierdesmaires.fr/article/ces-collectivites-locales-qui-veulent-sepremunir-contre-l-insecurite-alimentaire.53871#>

<sup>35</sup> Roux, W. (2021, 17 mai). Prévention des risques : Biriadou prend une mesure pionnière. *mediabask.eus*.

[https://www.mediabask.eus/fr/info\\_mbsk/20210515/prevention-de-risques-biriadou-pre-nd-une-mesure-pionniere](https://www.mediabask.eus/fr/info_mbsk/20210515/prevention-de-risques-biriadou-pre-nd-une-mesure-pionniere)

<sup>36</sup> Exemples cités dans : Conquet, E. (2023), *ibid*.

catastrophes qui ont déjà eu lieu et dont l'analyse historique permet de produire des séries statistiques et des calculs de probabilité. Sur cette base, **une carte des aléas** est dressée et elle est croisée avec **une carte des enjeux** (espaces urbanisés/à urbaniser/agricoles/naturels) situés sur le périmètre déterminé par la portée des aléas. Il peut s'agir de la nature des espaces concernés que l'on peut définir comme les espaces porteurs de constructions ou affectés à des activités, situés sur le périmètre de l'événement. C'est en superposant ces deux cartographies - celle des aléas et celle des enjeux - qu'est bâti le zonage réglementaire du PPRN (voir fiche Annexe 2 - Fiche n°2).

Cette approche n'est pas indifférente à l'idée de vulnérabilité, mais elle la limite à une composante biophysique : un enjeu, c'est-à-dire un espace naturel, une construction ou une activité agricole située sur le périmètre de l'événement, est plus ou moins vulnérable selon le niveau de conséquence prévisible du phénomène naturel. Cette vulnérabilité biophysique dépend de l'exposition de l'enjeu à l'aléa (proximité), de sa résistance (capacité à être affecté sans subir de dégâts) et de sa sensibilité (degré d'endommagement qu'il peut subir)<sup>37</sup>. Lorsque l'on dit que l'aléa est au centre de la démarche, c'est parce qu'il détermine les enjeux (en fonction de leur localisation dans un bassin de risque) mais aussi leur vulnérabilité (l'importance des dégâts susceptibles d'être subis en fonction de la force de l'aléa). Autrement dit, dans la planification "classique" des risques naturels, **l'enjeu et sa vulnérabilité sont déterminés à partir de l'aléa.**

**Cette approche** prenant essentiellement en compte la vulnérabilité biophysique **est peu satisfaisante dans le domaine de la résilience des SAT** dont le métabolisme est beaucoup plus éclectique et emprunte à des facteurs sociaux, économiques, environnementaux et politiques. En outre, **la rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire est avant tout une conséquence de « perturbations variées et même imprévues »<sup>38</sup> et ses manifestations sont toutes aussi diverses que ses causes.** Enfin, il serait sans doute vain de chercher un référencement historique qui conduirait à procéder par analogie pour trouver des catastrophes similaires à une rupture des chaînes alimentaires globales... qui ne s'est jamais produite. En effet, ni la pandémie de la Covid-19 ni la guerre russo-ukrainienne ne constituent des exemples satisfaisants, qui n'ont affecté que légèrement les chaînes d'approvisionnement alimentaire, ni les périodes de famine qui ont affecté la France à des périodes où la mondialisation n'était pas ce qu'elle est aujourd'hui, ne paraissent pertinentes. Et quand bien même il se produirait une rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire aujourd'hui, serait-il pertinent de

---

<sup>37</sup> Dauphiné, A., & Provitolo, D. (2013). *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer* (2e éd., 412 pages). Armand Colin.

<sup>38</sup> Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P. G., Shreck, A., Le, Q. B., Kruetli, P., Grant, M. B., & Six, J. (2015). Food System Resilience : Defining the concept. *Global Food Security* n°6, pp. 17-23. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2015.08.001>

dimensionner la prévention à ce seul événement, étant donné **la forte variabilité des causes et manifestations de ce risque ?**

Dans ce contexte, **il paraît opportun d'envisager la planification des risques de rupture des chaînes d'approvisionnement suivant un raisonnement qui tienne compte de ses caractéristiques plurifactorielles, de son essence territoriale et sociale, et de l'absence de référencement historique.**

A cette fin, les travaux de Metzger et D'Ercole sur **la vulnérabilité territoriale** pourraient être mobilisés (Metzger & D'Ercole, 2008). Dans une perspective de science sociale, ces auteurs proposent « une démarche méthodologique qui contredit frontalement le dogme » de l'aléa. Ici, **les enjeux sont au centre de la démarche** car ils constituent les éléments fondamentaux de ce qu'est le risque : « le risque, c'est tout simplement la possibilité de perdre ce à quoi l'on accorde de l'importance ». Parmi tous les enjeux d'un territoire, parmi tout ce que l'on ne veut pas perdre, il faut alors **identifier les enjeux majeurs « indépendamment de tout aléa »**, entendus comme « ce qui est essentiel et qu'on doit à tout prix protéger », ce qui « aurait les conséquences les plus graves sur l'ensemble d'un territoire et pour l'ensemble de la population, notamment par des effets d'enchaînement et de dépendances ». Ces enjeux majeurs identifiés, il est alors possible « de décrypter ce qui fait leur vulnérabilité », c'est-à-dire de saisir « l'ensemble des faiblesses ou défaillances susceptibles de (les) dégrader (d'en) interrompre (le) fonctionnement, voire (de) le détruire ».

De façon plus opérationnelle, Metzger et D'Ercole (*Ibid.*) proposent d'évaluer la vulnérabilité au regard d'une grille de lecture constituée de six catégories ; « les trois premières formes vont plutôt mettre en évidence ce qui accentue la fragilité des enjeux, les trois dernières vont au contraire souligner ce qui est susceptible de contrebalancer cette fragilité » :

1. la vulnérabilité « intrinsèque », liée aux faiblesses propres des enjeux ;
2. l'exposition aux aléas et la susceptibilité d'endommagement (à rapprocher du concept de vulnérabilité biophysique) ;
3. la dépendance à des systèmes ou éléments extérieurs ;
4. la capacité de contrôle des enjeux, les moyens de détecter les problèmes et d'y contrevenir ;
5. les alternatives de fonctionnement, notamment les autres ressources ou infrastructures qui permettraient de répondre au besoin que l'enjeu couvre habituellement ;
6. le niveau de préparation à la gestion des crises qui implique de s'y préparer.

Le changement de dogme est ici assez évident puisque « **l'exposition aux aléas n'est qu'une forme de vulnérabilité parmi six autres** » (catégorie 2).

Fort de **cette approche sociale et territoriale du risque**, nous avons tenté de transposer cette grille au risque de rupture des chaînes alimentaires. A cette fin, il s'agissait d'individualiser les enjeux majeurs d'un système alimentaire territorial théorique et leurs vulnérabilités éventuelles :

*Tableau 1 : Les dimensions de la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement alimentaire. L. Boutemy, 2023, à partir de l'approche de P. Metzger et R d'Ercole, 2008).*

	<b>Production</b>	<b>Transformation</b>	<b>Distribution</b>	<b>Transport et logistique</b>	<b>Population</b>
<b>Enjeux majeurs</b>	Terres agricoles, agriculteurs, fermes...	Usines, ateliers, fermes laitières, moulins, abattoirs...	Grandes et moyennes surfaces, épiceries, marchés, restauration, aide alimentaire...	Réseau routier, axes ferroviaires, ports maritimes, lieux de stockage, véhicules, personnel...	Mangeurs (l'ensemble de la population), personnes à mobilité réduite, enfants, personnes âgées...
<b>Faiblesses intrinsèques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible niveau de production</li> <li>- Faible diversité de cultures</li> <li>- Taux de départ à la retraite des agriculteurs</li> <li>-urbanisation croissante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible niveau d'implantation</li> <li>- Faible diversité des infrastructures</li> <li>- Éventuelles difficultés économiques</li> <li>- Matériel vieillissant</li> <li>- Probabilité de dysfonctionnements des chaînes de production</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faible niveau d'implantation</li> <li>- Éventuelles difficultés économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territoire peu relié, isolé - Réseaux en mauvais état</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficultés économiques, physiques (handicap) ou géographiques (isolement, absence de véhicule personnel)</li> </ul>
<b>Exposition aux aléas et susceptibilité d'endommagement</b>	Forte sensibilité aux aléas (sécheresse, gel...), accroissement de cette vulnérabilité dans un contexte de dérèglement climatique	Infrastructures de transformation éventuellement exposées à des aléas naturels ou technologiques	Bâtiments commerciaux éventuellement exposés à des aléas naturels ou technologiques	Réseaux de transport et lieux de stockage éventuellement exposés à des aléas naturels ou technologiques	Habitations et réseaux de transport éventuellement exposés à des aléas naturels ou technologiques
<b>Dépendance à des systèmes extérieurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépendance aux fournisseurs (intrants, équipements) et aux acheteurs des denrées</li> <li>- Pas de mainmise sur la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dépendance aux fournisseurs (produits, équipements) et aux distributeurs</li> <li>- Dépendance aux énergies fossiles et à l'électricité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appartenance à de grands groupes,</li> <li>- Dépendance aux fournisseurs des denrées et aux réseaux logistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépendance aux énergies fossiles (alimentation des véhicules) et à l'électricité (alimentation des véhicules, stockage)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépendance aux réseaux électriques et/ou au gaz pour la préparation des repas</li> <li>-Dépendance aux lieux de</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>fixation des prix</li> <li>- Dépendance aux énergies fossiles, à l'électricité</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>électricité et autres énergies</li> <li>- Dépendance aux réseaux logistiques</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>distribution</li> <li>- Dépendance aux réseaux de transport pour se rendre aux lieux de distribution</li> </ul>
<b>Capacité de contrôle des enjeux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sauvegarde du foncier</li> <li>- Systèmes incitatifs et aides financières pour les agriculteurs</li> <li>- Diversification des cultures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systèmes incitatifs pour développer de nouvelles infrastructures</li> <li>- Régulation de la qualité des produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aides financières, commandes publiques, possibilités de négocier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aides financières, possibilités de négocier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prévention et alerte des personnes</li> <li>- Création de lieux et réseaux d'approvisionnement d'urgence</li> </ul>
<b>Alternatives de fonctionnement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversification des canaux d'approvisionnement et de distribution</li> <li>- Vente en circuits courts</li> </ul> <p>Contrats « de réaffectation » des productions / Engagement Prévention sécurité</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversification des sites et modes de transformation</li> <li>- Diversification des canaux d'approvisionnement et de distribution</li> </ul> <p>Contrats « de réaffectation » des denrées entre transformateurs et distributeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement des circuits courts</li> <li>- Diversification des sites de distribution, des fournisseurs</li> <li>- Mobilisation de nouveaux acteurs (restaurateurs par ex.)</li> <li>- Contrats « de réaffectation » des denrées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement des circuits courts</li> <li>- Diversité des modes de transports (routier, ferroviaire, maritime)</li> <li>- Diversité des énergies utilisées (essence, électricité...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Production à domicile</li> <li>- Stockage de réserves à domicile</li> <li>- Mobilisation des réseaux de l'aide alimentaire</li> <li>- Mobilisation d'espaces de stockage sur le territoire</li> </ul>
<b>Niveau de préparation aux crises</b>		Plans de Continuité d'Activité	Plans de Continuité d'Activité		Plan Communal de Sauvegarde et Dispositif ORSEC pouvant inclure le risque de rupture d'approvisionnement alimentaire



Sur cette base, il est possible d'envisager **une cartographie adaptée à la question du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire**. Il s'agit de « mettre en carte » chaque enjeu majeur et leurs multi-facteurs de vulnérabilité : par exemple, à la vulnérabilité intrinsèque liée à des problèmes d'accès à l'alimentation et à la précarité socio-économique, il serait possible de circonscrire certaines zones particulièrement fragiles, tout en tenant compte des possibilités pour atténuer ces fragilités. Plus généralement, cette approche permettrait de **cartographier des lieux ou des populations plus ou moins stratégiques, plus ou moins vulnérables et plus ou moins susceptibles de propager ou au contraire de freiner la propagation des perturbations au sein du territoire**.

Sur cette base cartographique rénovée et le diagnostic qui la soutient, il devrait être envisageable de déterminer les leviers sur lesquels jouer pour renforcer la résilience alimentaire des territoires de manière générale (Lemarchand, 2013) ; autrement dit pour envisager **un plan de prévention et de gestion des risques de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire**.

Une question surgit alors : à quelle échelle faudrait-il envisager ce plan de prévention ? Existe-t-il un territoire pertinent pour le penser ?

### **Dépasser l'idée d'un territoire pertinent pour envisager l'action multi scalaire et pluri acteurs.**

La plupart des outils de planification des risques, notamment les PPRN, s'appliquent sur des « bassins de risque », c'est-à-dire des territoires exposés à certains aléas. Ces bassins de risques sont délimités à partir de l'historique des catastrophes et des caractéristiques géomorphologiques, hydrologiques, météorologiques des territoires concernés.

Cette perspective, nous venons de le voir, ne colle pas aux caractéristiques propres au risque de rupture d'approvisionnement alimentaire dont le périmètre ne peut être déterminé qu'en fonction des enjeux majeurs qu'un collectif, sur un territoire donné, aura déterminé. La question du territoire pertinent devient alors récursive : un territoire donné s'interroge sur sa stratégie de prévention du risque alimentaire, détermine des enjeux pour son territoire en tenant compte des dépendances avec d'autres territoires et propose un plan de prévention, de gestion et d'action pour son territoire. Autrement dit, comme en matière de perception du risque, **il vaut mieux remettre en cause le dogme du « bassin de risque » et accepter que le territoire pertinent est celui qui s'interroge, qui veut agir, quitte à ce qu'il aille discuter avec d'autres territoires pour coordonner, articuler, voire prévenir le risque alimentaire ensemble**.

En d'autres termes, nous proposons **une approche pragmatique du territoire pertinent, déterminé en fonction de la réalité sociale, de la capacité des collectifs locaux à agir et à s'entraîner mutuellement**.

Toutefois, dès lors que l'on cherche à planifier localement le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire, se pose la question de la couverture du territoire national à des fins d'égalité territoriale. Cette perspective planificatrice du risque conduit généralement à coordonner les actions autour d'une ou plusieurs entités administratives, l'Etat et/ou les collectivités territoriales. Ainsi, les politiques de protection civile sont structurées à l'échelle communale (PCS/communes), départementale (ORSEC/Préfet de département) et à l'échelle des zones de défense et de sécurité (métropoles/régions) (voir Annexe 2 - Fiche n°1). De même, les PPRN relèvent de la responsabilité de l'Etat (Préfet de département) qui doit associer les communes et EPCI inclus dans le périmètre du PPRN et éventuellement d'autres collectivités (région, département...) (voir Annexe 2 - Fiche n°2). L'un des intérêts de ce choix est de **garantir une couverture globale du territoire national et de placer la planification du risque alimentaire sous la tutelle de « l'intérêt général »**.

Dès lors que l'on adhère à l'idée que la planification du risque alimentaire doit relever d'entités administratives, il faut encore choisir entre la voie de l'Etat et celle de la décentralisation. La gestion des risques est historiquement une compétence régaliennne : l'Etat fournit un appui technique par la production de données mais aussi l'accompagnement des collectivités, il s'assure de la cohérence et de la bonne mise en œuvre des actions à travers des missions de contrôle, d'évaluation et d'octroi de financements, et enfin, il s'occupe en partie de l'alerte et de la gestion de crise (voir Annexe 1). Toutefois, ici, il pourrait être plus cohérent de **procéder par analogie avec la structuration territoriale de la politique nationale de l'alimentation qui donne à l'Etat un rôle d'impulsion au travers du programme national de l'alimentation (PNA), mais qui laisse la main sur les opérations aux acteurs locaux via notamment l'instrument des PAT**. En pratique, ces stratégies alimentaires locales relevant des PAT se sont développées à l'initiative des collectivités territoriales (PATnorama n°4, 2022). Sur cette base, la planification des risques de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire pourrait être « ancrée dans le local » au travers de l'action des communes, des départements ou des régions (Bodiguel L. et Bréger T., 2024a). **Cette approche décentralisée du risque alimentaire** permettrait ainsi de faire évoluer les stratégies alimentaires locales vers la prévention.

L'association entre la planification du risque alimentaire et la stratégie alimentaire locale ouvrirait également la porte à une gouvernance large des deux processus : comme pour les PAT, il s'agirait de conserver une dynamique participative et collaborative avec tous les acteurs locaux intéressés. On croiserait ainsi l'approche par la décentralisation et l'approche sociale susmentionnée pour privilégier des stratégies multiscales et pluri-acteurs.



## Disposer d'un mécanisme financier intégré et programmatique

Disposer d'un financement pérenne et adapté aux enjeux posés par la mise en œuvre d'une stratégie de résilience alimentaire territoriale, combinant à la fois des dimensions de gestion mais également de prévention et d'anticipation des crises, constitue le « nerf de la guerre ».

Au vu du caractère multidimensionnel du risque de rupture d'approvisionnement alimentaire mis au jour dans les précédents paragraphes, il pourrait être intéressant de regrouper en un seul et même instrument de soutien financier les différents aspects constitutifs de la gestion des risques liée à une rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire. L'étude bibliographique des outils de planification des risques naturels a permis d'identifier un dispositif contractuel déployé dans le champ des risques d'inondation : **le PAPI** (Voir Annexe 2 - Fiche n°3). L'analyse de ce dispositif peut nourrir de premières pistes de réflexion autour d'un mécanisme financier intégré et programmatique utile au déploiement d'une stratégie de planification du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire

Le PAPI n'est pas un outil classique de planification du risque mais un instrument de contractualisation avec l'Etat, débouchant, sur la base d'une démarche intégrée, sur un financement.

Les principales caractéristiques des PAPI sont les suivantes :

- Pourvu d'une gouvernance relativement souple (pilotée par une ou des collectivités territoriales ou leur groupement), les PAPI permettent d'élaborer une véritable stratégie de gestion du risque inondation sur un périmètre cohérent ;
- Pour être labellisés et avoir accès aux subventions, les porteurs de PAPI doivent élaborer un plan d'actions dans chacun des axes qui composent la gestion des risques, et ce à l'échelle d'un « bassin de risque pertinent » défini par le porteur du PAPI. La prime est donnée à une approche intégrée du risque couvrant à la fois les dimensions « gestion de crise » et « anticipation et prévention du risque » ;
- 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. Ainsi, dans le cas du risque d'inondation, il permet d'agir et de mettre en lien des outils comme les PCS (pour tenter de les homogénéiser à l'échelle du bassin de risque par exemple), les PPRN (prévoir d'en réaliser un ou de le mettre à jour) ou d'autres outils comme les DICRIM. Le PAPI doit être compatible avec certains documents stratégiques concernant l'aménagement, comme le Schéma Régional d'Aménagement, du Développement Durable et de l'Egalité des Territoires (SRADDET).
- La contractualisation entre les services de l'Etat et la/les structures porteuse.s d'un PAPI résulte d'une réponse à un Appel d'offre dans le cadre duquel le candidat doit formaliser un programme d'actions

embrassant l'ensemble des dimensions inhérentes au risque d'inondation tant en terme de gestion de crise que d'anticipation et de prévention du risque en tant que tel. Sept Champs d'actions sont notamment prévu dans le cahier des charges des PAPI : l'amélioration de la connaissance et de la conscience du risque, la surveillance et prévision des inondations, l'alerte et gestion de crise, la prise en compte du risque dans l'urbanisme, les actions de réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens.

Ces différents éléments nous ont amené aux réflexions conclusives suivantes :

- Pourrait être étudié le développement d'un mécanisme de financement modelé sur les PAPI par lequel l'Etat apporterait un concours substantiel à des actions coordonnées et transversales de prévention contre le risque de rupture des chaînes alimentaires. Ce mécanisme pourrait être intitulé « **Programme d'Action et de Financement pour la Résilience Alimentaire** » (**PAFRA**) et découler de la Stratégie Nationale Alimentation Nutrition Climat (SNANC).
- L'idée d'articuler tous les aspects constitutifs de la gestion des risques dans un seul et même instrument favorise l'émergence d'une vision d'ensemble et donc une mise en cohérence des actions menées. Ce dispositif s'inscrit donc plutôt bien dans une démarche multiscale et multi acteurs telle que définie dans le point d'enseignement précédent. A ce titre c'est une approche qui semble inspirante pour le développement d'un outil propre à la gestion du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire. A titre d'exemple, la « démarche PAPI » appliquée à la question du risque alimentaire (PAFRA) pourrait ainsi être un levier facilitant la mise en lien, la mise en cohérence de divers outils programmatoires ou de gestion des crises comme les documents d'urbanisme type PLU, les PCS ou encore les PAT.

Les sept champs des cahiers des charges PAPI peuvent être transposés dans le champ de la prévention et de la gestion du risque alimentaire :

- **Axe 1 : Améliorer la connaissance et la conscience du risque** → approfondir la connaissance de la vulnérabilité grâce à des diagnostics poussés du territoire (mobilisation des diagnostics réalisés dans le cadre d'un PAT), améliorer la conscience du risque en le faisant figurer dans les Documents d'Information Communaux sur les Risques Majeurs (DICRIM) ou dans les Plans Familiaux de Mise en Sécurité (PMFS), organiser des actions de sensibilisation à destination du grand public, des acteurs économiques, des acteurs politiques locaux...
- **Axe 2 : Surveillance et prévision** → il s'agirait à la fois de surveiller les situations susceptibles d'affecter les chaînes d'approvisionnement mais aussi définir des indicateurs (évolution de l'inflation des prix, taux de

livraison des commandes...) qui permettraient d'identifier au plus tôt des situations anormales

- **Axe 3 : Alerte et gestion de crise** → mise en place de cellules décisionnelles en cas de crise, prévoir la communication avec différents acteurs, ... intégrer le risque de rupture des chaînes alimentaires aux Plans Communaux de Sauvegarde, imaginer et réaliser des exercices de simulation de crise...
- **Axe 4 : Prise en compte du risque dans l'urbanisme** → identifier des terres agricoles stratégiques (bonne qualité du sol, peu soumis à des aléas divers...) afin de les protéger via les PLU ou les stratégies Zéro Artificialisation Nette ou avec les Zones Agricoles Protégées
- **Axe 5 : Réduction de la vulnérabilité des personnes et des biens des enjeux** → réaliser des études plus approfondies sur les stratégies à mener concernant les enjeux majeurs (lieux stratégiques) et les zones identifiées comme particulièrement vulnérables (lieux isolés, public précarisé...)
- **Axe 6 : Renforcement de l'autonomie alimentaire**<sup>39</sup> → mesures mises en oeuvre pour renforcer l'autonomie alimentaire, la diversification de la production, le développement de sites de transformation et de distribution
- **Axe 7 : Unités de stockage**<sup>40</sup> → on pourrait considérer qu'à l'image de l'endiguement, le stockage est la solution de dernier recours dans des situations où les actions menées dans les axes précédents ne suffisent pas à garantir la sécurité alimentaire. Il peut s'agir de stockage de denrées alimentaires non périssables mais aussi de semences par exemple<sup>41</sup>.

L'outil PAPI comporte néanmoins quelques limites auxquelles nous ne sommes pas en mesure ici d'apporter de réponses :

- La mise en oeuvre et le financement des actions du PAPI restent limités à une durée de 6 ans, ce qui pourrait contraindre à limiter la visée prospective nécessaire à la réflexion sur la résilience alimentaire.
- Cette limitation dans le temps est intrinsèquement liée au **mode de financement**. En effet, le but principal des collectivités volontaires porteuses d'un PAPI est d'obtenir des aides financières, notamment étatiques, pour gérer le risque inondation. La participation de l'Etat provient du Fonds de Prévention des Risques Naturels Majeurs (appelé parfois fonds Barnier) qui est en partie alimenté par les contrats multirisques habitation. Une nouvelle question se présente alors à laquelle nous n'avons pas de réponses à apporter : quels pourraient être les

---

<sup>39</sup> Dans le PAPI, cet item est intitulé "Ralentissement des écoulements".

<sup>40</sup> Dans le PAPI, cet item est intitulé "Ouvrages de protection".

<sup>41</sup> Pour en savoir plus sur le stockage, consulter les ressources du projet ATLASS 2, notamment : Karrer, A. (2022). Sécurisation des approvisionnements stratégiques en France. Note de synthèse, projet ATLASS 2.

[https://projet-atlass.org/media/site/e5b8b1b88b-1679905558/securisation-des-approvisi-  
onnements-strategiques-en-france.pdf](https://projet-atlass.org/media/site/e5b8b1b88b-1679905558/securisation-des-approvisi-<br/>onnements-strategiques-en-france.pdf)

moyens de financement d'un Programme d'Action et de Financement pour la Résilience Alimentaire ? Cette question reste à discuter.

### Conclusion prospective

L'analyse des PCS, des PPRN ou encore des PAPI nous a permis de poser les bases d'une réflexion sur la planification du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire :

- L'intérêt de la réflexion à partir des PCS - sur la nécessité de conserver une approche holistique alors que l'idée de planification des risques pourrait conduire à s'enfermer dans la seule logique de sécurité intérieure - autorise à penser cette planification sans la détacher des stratégies alimentaires locales (les PAT). Au contraire, il s'agit de coordonner les deux processus pour les mettre au service de SAT résilients.
- L'intérêt de la réflexion à partir des PPRN - sur la nécessité de préférer une approche du risque par la vulnérabilité territoriale au détriment de la conception probabiliste et biophysique de l'aléa - permet de penser la planification du risque alimentaire à partir des enjeux socio-économiques et politiques, construits par le local, pour le local, en tenant compte des solidarités territoriales.
- Ces deux premiers apprentissages rejoignent le suivant - sur la nécessité d'abandonner la quête d'un territoire pertinent idéal - pour préférer une double approche pragmatique fondée, d'une part, sur l'existence de territoires administratifs opérationnels gérés par des collectivités locales déjà à la manœuvre en matière de stratégie alimentaire locale et d'autre part, sur une construction socio-territoriale multiscalaire et pluri-acteurs qui privilégie la co-construction territoriale, la participation et la coopération public/privé.
- L'intérêt de la réflexion à partir des PAPI qui aboutit à la possibilité de développer un mécanisme de financement national répondant à des propositions d'actions coordonnées et intégrées du niveau local (le « PAFRA »).

Ces dispositifs sont ainsi source d'enseignements fondamentaux qu'il s'agirait de transcrire en droit ou en pratique. Si l'appréhension du risque alimentaire à partir de vulnérabilités territoriales identifiées relève certainement d'une pratique d'acteurs qui pourrait être soutenue par un accompagnement public, **l'intérêt de la planification**, comportant à la fois des objectifs et des instruments opérationnels de gestion et d'action, peut ressortir d'un processus de légitimation par la loi et les règlements.

C'est ce que nous avons tenté de faire en proposant de consacrer, en droit, la planification du risque de rupture des chaînes d'approvisionnements alimentaires.

## **2. Vers une réforme législative consacrant une planification du risque de rupture des chaînes d’approvisionnement alimentaire**

Guidés par ces enseignements et par les précédents rapports sur le sujet<sup>42</sup>, nous avons cherché à développer une « proposition » de loi (retranscrite en conclusion de ce rapport au point III) qui allie la volonté de planifier le risque de rupture des chaînes d’approvisionnement alimentaire avec celle de renforcer l’efficacité des stratégies alimentaires locales émergentes, dans le cadre des PAT principalement. Ce faisant, nous nous situons dans la continuité du rapport Marchand (2022) selon lequel « le PAT avec son diagnostic territorial et la construction d’un schéma d’approvisionnement mieux connu et plus proche sera un instrument incontestable de réflexion sur l’organisation d’un d’approvisionnement plus résilient, répondant ainsi à la recommandation de la Cour des Comptes » (Marchand, 2022).

L’hypothèse centrale est que **la planification du risque de rupture des chaînes d’approvisionnement alimentaire ne peut pas se faire sans une action plus large qui redonne force juridique aux stratégies alimentaires locales**. C’est pourquoi la proposition est intitulée « Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux ».

**La lecture et la compréhension de cette proposition de loi appellent au préalable une description de la logique et des principes qui guident cette réflexion autour d’une réforme législative en faveur de la résilience alimentaire territoriale.**

Ces principes sont organisés principalement autour de trois axes qui constituent la colonne vertébrale de la réforme législative à conduire :

- 1. Reconnaître expressément les compétences partagées des collectivités territoriales dans le domaine de l’alimentation** ; cette perspective permet l’action combinée des territoires en charge de leur gestion et l’adaptation du territoire d’action en fonction des particularités agronomiques, climatiques, morphologiques, mais aussi sociales, culturelles et politiques des territoires.

---

<sup>42</sup> Marchand, F., & Chabanet, D. (2022). Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort ». Ministère de l’Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 50 pages. <https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-senateur-frederic-marchand-sur-les-projets-alimentaires-territoriaux>

Assemblée Nationale (2022). Mission d’information sur la résilience nationale. Rapport d’information n° 5119. [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119\\_rapport-informat ion.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119_rapport-informat ion.pdf)

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>

**2. Substituer la logique de planification locale à la logique de projets locaux** ; cette orientation procède par analogie avec la prévention des risques naturels qui allie l'exigence de se fixer des objectifs clairs de prévention, de se donner les moyens de les atteindre, contraint à une couverture non discriminante des territoires et oblige l'Etat à financer les actions en résultant.

**3. Créer des leviers efficaces au bénéfice des collectivités locales pour négocier avec les autres acteurs locaux** ; ce dernier axe reprend l'argumentation précédente sur la nécessité de doter les politiques de prévention de moyens idoines permettant d'atteindre les objectifs fixés par la loi.

*Dans l'avenir, l'ajout d'un volet sur le financement pourrait être envisagé sur le modèle proposé du « Programme d'action et de financement pour la résilience alimentaire » (PAFRA, voir supra) .*

### **Reconnaître les compétences partagées des collectivités territoriales dans le domaine de l'alimentation**

L'élaboration, la mise en œuvre et le fonctionnement de nos systèmes alimentaires reposent sur l'intervention des acteurs qui composent la chaîne agricole et alimentaire. Si dans la perspective des valeurs et principes défendus par les « systèmes alimentaires territorialisés » (Rastoin, 2015), les attentes sociétales du consommateur-citoyen doivent servir de fil conducteur à l'élaboration de ces systèmes, cela ne peut se faire sans l'intervention de la puissance publique dont le rôle est d'encadrer le système agricole et alimentaire, d'en donner les grandes orientations et de rééquilibrer les rapports de force qui s'y jouent. L'intervention de la puissance publique est également justifiée par le fait que nos modes de production et d'alimentation impactent directement l'état des ressources naturelles de chaque territoire et conditionnent la satisfaction des besoins fondamentaux liés à l'alimentation du consommateur-citoyen. Dans cette logique, il importe donc de permettre non seulement à l'Etat mais aussi à toutes les collectivités locales quelles qu'elles soient d'investir (ou réinvestir) dans leur capacité de « se nourrir » elles-mêmes (du moins les populations qui résident sur ces territoires) et de définir le projet alimentaire qu'elles souhaitent pour leur territoire et leurs administrés (Bréger, 2019). Sans aller jusqu'à la reconnaissance explicite d'une compétence « Alimentation » ni au bénéfice de l'Etat ni à celui des collectivités locale, le législateur français a néanmoins fait quelques pas en avant depuis les lois de modernisation de l'agriculture (2010) et d'avenir sur l'agriculture et l'alimentation (2014). Dorénavant une politique publique et un programme national de l'alimentation encouragent les acteurs publics et privés des territoires à collaborer pour élaborer des projets alimentaires territoriaux (PAT).



Ces PAT « visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation »<sup>43</sup>. Chaque porteur de PAT conserve néanmoins une autonomie quant aux priorités qu'il souhaite mettre en œuvre car, s'il doit répondre aux objectifs des politiques agricole, de l'alimentation, et de la santé, **la loi ne fait que « proposer » et « encourager » ; elle ne prescrit pas, n'offre pratiquement aucun outil juridique spécifique pour mettre en action les PAT et n'a pas d'effet contraignant** (Bodiguel 2018 ; 2020). C'est pourquoi on trouve une grande diversité de PAT, certains centrés sur certaines thématiques alors que d'autres (de plus en plus avec le temps) s'engagent dans une approche systémique (Maréchal *et al.*, 2018 ; PATnorama n°4, 2022)

Comme déjà rappelé en introduction de ce rapport (cf. Supra p. 6 du présent rapport), la capacité d'agir des collectivités territoriales, principaux porteurs des PAT, dépend des compétences qui leur ont été octroyées par la loi. Or, rappelons-le une nouvelle fois, si aucun texte ne leur accorde une compétence « alimentation », aucun fondement législatif ne reconnaît non plus une telle compétence exclusive au bénéfice de l'Etat (excepté pour la question de la mise en culture d'OGM). Il faut y voir ici une réelle marge de manœuvre permettant aux collectivités locales d'actionner leurs autres compétences pour agir en faveur de la construction d'un système alimentaire local, durable et résilient (Bodiguel *et al.*, 2021 ; Bréger, 2019).

Dans ce contexte il importe donc que l'ancrage local soit formalisé en offrant aux porteurs locaux majoritaires, les collectivités territoriales (PATnorama n°4, 2022), une **visibilité claire sur leurs compétences partagées dans le champ alimentaire**, rassemblant notamment les compétences qui leur sont déjà reconnues et qui touchent l'alimentation (restauration collective, aide alimentaire...). Cette reconnaissance d'une compétence « alimentation » partagée par les collectivités est une condition essentielle pour légitimer l'action publique locale en faveur de la résilience alimentaire territoriale.

D'ailleurs **certaines de ces compétences s'inscrivent déjà dans une logique de planification et pourraient être utiles pour penser la résilience des systèmes alimentaires territoriaux**. Il s'agit principalement de compétences relatives à l'aménagement du territoire. Cela a déjà été évoqué précédemment dans ce rapport, la résilience alimentaire appelle en premier lieu chaque territoire à préserver son « potentiel nourricier ». De ce point de vue, les régions, départements, intercommunalités et communes disposent de leviers d'action et d'anticipation. A titre d'exemple, pour « sanctuariser » le foncier agricole, à l'échelle communale et intercommunale les collectivités peuvent intervenir par l'usage de leur Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)<sup>44</sup> et des

---

<sup>43</sup> Article L.1 III c. rur.

<sup>44</sup> Articles. L. 141-1 c.urb. et suivants.

Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux (PLU / PLUi)<sup>45</sup>. Le rapport de présentation du SCoT comprend une analyse de la consommation des espaces et un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui fixe les objectifs de protection, de mise en valeur et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers<sup>46</sup>. Puis, le document d'orientation et d'objectif du SCoT détermine les espaces à protéger et ceux où l'urbanisation doit être maîtrisée. Les documents d'urbanisme inférieurs au SCoT doivent lui être compatibles (il leur est « opposable »), notamment le PLU(I) qui détermine au niveau communal ou intercommunal l'affectation des sols et la destination des constructions. Il constitue à la fois un document programmatique et opérationnel puisqu'il délimite les zones agricoles (ZA) et précise les règles de construction qui s'y appliquent<sup>47</sup>. Autre dispositif de planification permettant de sanctuariser la destination agricole des terres : les Périmètres de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP)<sup>48</sup>. Placés entre les mains des départements et des intercommunalités, il s'agit d'un outil destiné à protéger ce foncier, il est accompagné d'un programme d'actions permettant d'orienter les pratiques agricoles dans certaines directions (durabilité des pratiques, relocalisation des circuits de distribution...) (Bodiguel & Bréger, 2024a et c).

Certains territoires ont d'ores et déjà initié ces démarches de planification<sup>49</sup>, de gestion du foncier agricole mettant en résonance les objectifs de souveraineté, d'autonomie et de résilience alimentaires<sup>50</sup>. C'est le cas notamment du territoire de la Plaine du Var<sup>51</sup> (couverte par une Opération d'Intérêt National<sup>52</sup>) soumise à une pression foncière très importante malgré le potentiel agronomique attractif de ces terres. Cela a encouragé les autorités locales en lien avec l'Etat à engager un programme d'actions comprenant notamment : l'identification de friches agricoles, la revalorisation des baux ruraux et plus récemment la saisine de la commission départementale d'aménagement du foncier pour remettre en culture

---

<sup>45</sup> Articles. L. 151-1 c.urb. et suivants.

<sup>46</sup> Articles L. 141-1 c.urb.et suivants.

<sup>47</sup> Articles L. 151-11 c.urb. et suivants.

<sup>48</sup> Articles L. 113-15 et suivants du c.urb.

<sup>49</sup> Voir par exemple : Brand, C. (2018). Planification alimentaire : Éléments de cadrage. *Les dossiers de la FNAU*, Planification alimentaire : enjeux et initiatives locales (n°44), pp. 7-11.

<sup>50</sup> Voir par exemple : Laville, M. (2022, 23 juin). Farine et poulailler : ce maire de Bretagne vise l'autonomie alimentaire pour sa commune. *La Gazette de la Manche*. [https://actu.fr/bretagne/sains\\_35248/farine-et-poulailler-ce-maire-de-bretagne-vise-lautonomie-alimentaire-pour-sa-commune\\_51817721.html](https://actu.fr/bretagne/sains_35248/farine-et-poulailler-ce-maire-de-bretagne-vise-lautonomie-alimentaire-pour-sa-commune_51817721.html)

<sup>51</sup> Pour en savoir plus sur les actions foncières engagées sur la Plaine du Var : Préfet des Alpes Maritime (2023, 3 novembre). Souveraineté agricole et alimentaire: l'Etat souhaite préserver les terrains agricoles de la Plaine du Var. Communiqué de presse. <https://www.alpes-maritimes.gouv.fr/Actualites/Espace-Presses/2023/NOVEMBRE/L-Etat-souhaite-preserver-les-terrains-agricoles-de-la-plaine-du-Var>

<sup>52</sup> L'Opération d'Intérêt National (OIN) est définie, depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi « ELAN », comme une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'Etat décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers.



des terres agricoles<sup>53</sup> ou encore initier une procédure d'instauration de zone agricole protégée<sup>54</sup>. Les collectivités bénéficient donc d'instruments pour agir en faveur de la résilience de leur système alimentaire.

**Une clarification législative sur la légitimité d'action des collectivités locales en matière d'alimentation et de résilience alimentaire n'en reste pas moins nécessaire.** Cette formalisation leur permettra, si elles le souhaitent, de **réorganiser leurs services** et de **légitimer l'action** de leurs agents ou de leur EPCI dans le domaine de la production, la transformation, la distribution, de la précarité et de l'éducation agricoles et alimentaires, et de **créer des services publics** spécifiquement destinés à répondre aux enjeux agricoles et alimentaires.

### **Substituer la logique de planification locale à la logique de projets locaux**

A ce jour, nombre de PAT sont déployés sans qu'aucun dispositif juridique et financier n'en assure la longévité et sans qu'aucun engagement juridique n'en découle entre les collectivités locales qui les portent et leurs partenaires. Dans ce contexte, la pérennité et l'efficacité des projets alimentaires locaux dépendent de volontés et de montages locaux relativement instables.

Pour en faire de véritables outils de politique publique efficaces, il paraît pertinent aujourd'hui de dépasser la logique de projet, tant au stade du financement que de la mise en œuvre, pour s'engager dans une approche plus ferme et décisive relevant de la planification territoriale.

C'est pourquoi, il est proposé de remplacer les « Projets Alimentaires Territoriaux » par les « **Plans Alimentaires Territoriaux** » (PAT). Ces plans devront obligatoirement contenir un certain nombre d'éléments, parmi lesquels :

- **Un diagnostic** faisant l'état initial de leur système alimentaire territorial (SAT), fondé sur des données fiables et transparentes ;
- **Un jeu d'indicateurs transparents** qui permettent d'évaluer régulièrement les avancées du système alimentaire territorial en matière d'impact économique, social et environnemental, de résilience alimentaire et de lutte contre la précarité alimentaire ;
- **Un plan d'action** comprenant la liste des actions à mettre en place ;
- **Une structure de gouvernance** qui devrait se réunir régulièrement pour évaluer le développement du SAT et envisager les actions à mettre en œuvre ;

Mais surtout la clé de voûte de ces nouveaux PAT 2.0 doit résider dans le **renforcement du caractère contraignant des engagements** pris dans le cadre du processus. A cette fin, le plan d'action pourrait prendre la forme d'un

---

<sup>53</sup> Articles L. 125-1 et suivants du c. rur.

<sup>54</sup> Article L. 112-2 du c. rur.

acte juridique contraignant, dénommé « **Contrat Alimentaire Territorial** » (CAT), créateur d'obligations réciproques entre toutes les parties comprenant les acteurs locaux, publics et privés, institutionnels, citoyens et économiques, qui souhaitent s'investir dans la stratégie alimentaire locale (Bodiguel, Bréger 2024a et b; Marchand, 2022).

Afin de guider ces processus de planification locale, de créer les conditions d'une planification la plus cohérente possible, nous suggérons également de construire **une stratégie au niveau régional par le développement de Plans Régionaux de Résilience Alimentaire (P2RA)** ayant vocation à préparer les territoires à toute crise majeure ayant des effets sur le système alimentaire et en particulier l'approvisionnement alimentaire. Toujours dans une optique de cohérence des outils de planification de la résilience alimentaire élaborés aux divers échelons locaux, ces P2RA pourraient (devraient) ainsi reprendre à leur compte les grands principes et orientations stratégiques définies à l'échelle nationale dans le cadre d'un volet dédié de la Stratégie Nationale Alimentation Nutrition Climat (SNANC).

En définitive, au nom de l'intérêt général résultant de la lutte contre l'insécurité alimentaire, il s'agit de cibler des dispositifs indispensables pour améliorer l'action des collectivités territoriales en faveur de la résilience alimentaire de nos territoires en élargissant leurs capacités d'intervention y compris sur les filières locales et les acteurs privés de la production, de la transformation et de la distribution agricoles et alimentaires

### **Créer des leviers efficaces au bénéfice des collectivités locales pour négocier avec les autres acteurs locaux**

L'expérience acquise des PAT et de la stratégie de planification territoriale ne peut éluder la question de l'articulation des intérêts entre acteurs publics et acteurs privés. De ce point de vue, l'intérêt général local tourné vers l'objectif de résilience risque dans bon nombre de circonstances d'être confronté à certaines résistances privées tirant leur légitimité des principes même de notre droit constitutionnel : le droit de propriété et le principe de la liberté d'entreprendre. C'est bien en vertu de ces principes que l'on ne saurait, en l'état actuel des choses, obliger des opérateurs agricoles et alimentaires privés (producteurs, transformateurs, distributeurs...) à modifier leur modèle économique consistant par exemple à privilégier le vaste débouché des marchés internationaux au détriment des circuits de proximité, à s'engager durablement dans une démarche privilégiant l'accessibilité des populations vulnérables à une offre alimentaire locale et de qualité, à mutualiser et mettre à disposition des producteurs locaux des équipements logistiques de transformation et de livraison, ou bien à adopter des modèles de production agricole local qui contribuent durablement à la préservation des ressources naturelles locales et à la qualité des sols... (Bréger, 2019).

La planification d'une stratégie de résilience alimentaire territoriale invite donc à poser cette question de l'articulation entre un intérêt public local, justifié par la préservation du droit fondamental à l'alimentation et par la protection des populations face aux risques prévisibles, et les intérêts particuliers. Ce débat n'est pas nouveau et a déjà donné lieu à certains travaux -restés pour l'heure sans réponse- qui portent notamment sur la faculté d'élargir le recours à la clause de compétence générale au bénéfice des communes (et des EPCI) pour justifier une capacité d'initiative d'une collectivité territoriale dans un domaine de compétences allant au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit par la loi<sup>55</sup>.

L'impératif de résilience des systèmes alimentaires territoriaux nous invite pourtant à dépasser ces limites et reconnaître qu'au nom de l'intérêt général résultant de la lutte contre l'insécurité alimentaire, les collectivités territoriales doivent bénéficier de capacités d'intervention élargies sur les filières locales de production, de transformation et de distribution agricoles et alimentaires.

Ce constat nous a conduit à proposer plusieurs mesures attachées aux plans alimentaires territoriaux. Ces capacités d'intervention nouvelles auront surtout vocation à renforcer les leviers de négociation auprès des opérateurs privés pour les inciter à choisir la voie de la collaboration au nom de l'intérêt public local, faute de quoi la collectivité serait alors habilitée à mettre en oeuvre des actions plus coercitives et contraignantes pour ces acteurs privés.

Parmi ces mesures, nous préconisons d'agir sur la préservation du « potentiel nourricier » des territoires par **la mise en place d'un droit de préemption agricole fondé sur le PAT et son contrat alimentaire territorial**. Partant du diagnostic réalisé dans le cadre du Plan alimentaire territorial (voir développements supra. p. 40) qui aura permis d'identifier les zones foncières à fort potentiel agronomique, et en cas d'échec des négociations avec les propriétaires privés, une collectivité pourrait ainsi être habilitée à préempter des terres afin de les mettre au service de la stratégie alimentaire locale décidée par les acteurs du territoire. Une fois propriétaire, la collectivité pourra exploiter elle-même ces terres en installant une régie agricole municipale, intercommunale, pouvant possiblement approvisionner la restauration collective locale, ou décider de les louer à des exploitants en les incitant à s'orienter vers des pratiques culturelles vertueuses d'un point de vue environnemental et répondant aux besoins alimentaires du territoire. Ce type de dispositif visant la constitution de réserves foncières au motif de la résilience alimentaire territorial viendrait ainsi compléter d'autres dispositifs (de moindre ampleur) existants et qui pourraient être mobilisés dans cette perspective de résilience. On peut citer par exemple le droit de préemption dont disposent les communes et groupements de communes pour contribuer à la préservation de la ressource en

---

<sup>55</sup> Art. L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales. Précisons que La clause générale de compétence a été supprimée pour les départements et les régions par la [loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République \(loi NOTRe\)](#).

eau potable (art. L. 2224-7 CGCT). Elles peuvent en effet obtenir de l'Etat (arrêté préfectoral) un droit de préemption des surfaces agricoles sur un territoire délimité en tout ou partie dans l'aire d'alimentation de captage en eau destiné à l'alimentation humaine (art. L.218-1 c. urb. depuis la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019)(Bodiguel L., Bréger T., 2024b).

Un autre levier d'intervention dans la conduite de leur stratégie de résilience alimentaire territoriale résiderait dans la reconnaissance au bénéfice des collectivités locales **d'un droit à la création d'entreprise, mixte (public/privé) ayant pour objet par exemple la transformation et la distribution des denrées alimentaires produites par les agriculteurs locaux**. Ces entreprises pourraient avoir vocation à 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.

Ces différentes orientations sont reprises sous la forme d'une Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux.

### **III. Conclusion - Bâtir la résilience des systèmes alimentaires territoriaux**

Pour conclure ce rapport consacré aux résultats du volet 3 du projet ATLASS, nous livrons aux lecteurs le texte de la "proposition de Loi RésiAlim" qui synthétise les orientations législatives souhaitables pour bâtir la résilience des systèmes alimentaires territoriaux (1).

Cette proposition est illustrée et complétée par un schéma de la planification de la résilience alimentaire territoriale qui reprend les idées développées dans la "proposition de loi RésiAlim" (2).

*Soulignons que la proposition de loi pourra faire l'objet d'actualisations régulières qui seront publiées sur le site <https://projet-atlass.org/>*

#### **1. Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux (RésiAlim)**

*Version du 03.11.2023*

##### **Point d'attention :**

*Cette proposition de loi a été élaborée en 2023 dans le cadre du projet de recherche ATLASS 2 par Luc Bodiguel (Directeur de recherche CNRS - UMR CNRS 6297) et Thomas Bréger (Consultant Terralim et chercheur associé à l'UMR CNRS 6297). Il s'agit à ce jour d'un résultat de recherche qui vise, dans la continuité du rapport Marchand (2022), à rechercher et proposer des instruments pour renforcer l'ancrage territorial de la politique française de l'alimentation. L'idée est de proposer des voies d'amélioration, de tester des hypothèses de réforme et de susciter le débat public autour de l'efficacité de l'action publique dans le domaine de l'alimentation locale.*

*Cette proposition ne contient pas à ce jour de disposition sur le financement et sur la participation du public.*

##### **Exposé des motifs**

La politique visant à faire émerger des projets alimentaires territoriaux (PAT) est une réussite : plus de 400 PAT ont été élaborés. Grâce à son observatoire des PAT, le Réseau national des PAT (RNPat, désormais France PAT) fournit une vision d'ensemble sur ces stratégies locales en fonction de leur caractère transversal et de leur contribution à la transition. Quatre grandes familles de PAT ont été identifiées : les PAT agri-alimentaires génériques ou de transition, les PAT

systemiques génériques ou de transition. Tendanciellement, les PAT émergents du 2ème cycle sont plus systémiques (presque 71%) et moins agri-alimentaires (29%) que les PAT du 1er cycle ; toutefois, les premiers investissements et actions opérationnelles de ces PAT concernent majoritairement des actions dans le champ de l'économie agricole et alimentaire ; et la contribution à la transition écologique n'est pas prégnante dans les projets les plus récents (PATnorama n°4, 2022).

Après ces deux premières générations de PAT, il s'agit de donner plus de corps à l'ancrage territorial de la politique nationale de l'alimentation et d'améliorer la capacité opérationnelle et programmatrice des stratégies alimentaires locales.

#### (ARTICLE 1) Définitions

(ARTICLE 2) L'ancrage local doit être formalisé en offrant aux porteurs locaux majoritaires, les collectivités territoriales (PATnorama n°4, 2022), une visibilité claire sur leurs **compétences partagées** dans le champ alimentaire, rassemblant notamment les compétences qui leur sont déjà reconnues et qui touchent l'alimentation (restauration collective, aide alimentaire...). Cette formalisation leur permettra, si elles le souhaitent, de **réorganiser leurs services** et de **légitimer l'action** de leurs agents ou de leurs EPCI dans le domaine de la production, la transformation, la distribution, de la précarité et de l'éducation agricoles et alimentaires, de **créer des services publics** plus spécifiques pour répondre aux enjeux agricoles et alimentaires.

(ARTICLE 3-I) A ce jour, nombre de PAT sont déployés sans qu'aucun dispositif juridique et financier n'en assure la longévité et sans qu'aucun engagement juridique n'en découle entre les collectivités locales qui les portent et leurs partenaires. Dans ce contexte, la pérennité et l'efficacité des projets alimentaires locaux dépendent de volontés et de montages locaux relativement instables. Pour en faire de véritables outils de politique publique efficace, il paraît pertinent aujourd'hui de dépasser la logique de projet, tant au stade du financement que de la mise en œuvre, pour s'engager dans une **approche plus ferme et décisive relevant de la planification territoriale**. C'est pourquoi, il est proposé de **remplacer les « projets alimentaires territoriaux » par les « plans alimentaires territoriaux »**. Ces plans devront contenir des éléments de diagnostic, d'évaluation et d'action obligatoires. La mise en œuvre de ces actions devra obligatoirement faire l'objet d'un acte juridique, dénommé **contrat alimentaire territorial (CAT)**, créateur d'obligations réciproques entre toutes les parties comprenant les acteurs locaux, publics et privés, institutionnels, citoyens et économiques, qui souhaitent s'investir dans la stratégie alimentaire locale.

(ARTICLE 3 II et ARTICLE 4) La faible capacité de **résilience alimentaire** de nos territoires et leur impréparation en cas de crise majeure (sanitaire, climatique, guerre) ont été révélées à l'occasion de la crise de la Covid-19 et du

conflit russo-ukrainien. Les aléas climatiques de l'été 2023 viennent renforcer ce constat. Cette prise de conscience a notamment débouché sur l'insertion de nouveaux objectifs posés à l'article L.1 du code rural à l'occasion de la récente loi climat : les projets alimentaires territoriaux « favorisent la résilience économique et environnementale des filières territorialisées pour une alimentation saine, durable et accessible et contribuent à la garantie de la souveraineté alimentaire nationale. (...) Dans les espaces densément peuplés, ils participent au renforcement de l'autonomie alimentaire locale et concourent au développement de l'agriculture urbaine ». Elle a aussi conduit à insérer l'approvisionnement alimentaire dans les plans communaux ou de sauvegarde (PCS, 2021), mais il s'agit d'un dispositif de court terme centré sur la sécurité civile et l'ordre public. Afin de rendre plus effectifs les objectifs de l'article L. 1, plusieurs mesures attachées aux plans alimentaires territoriaux pourraient être mises en œuvre : construire une stratégie au niveau régional par le **développement de Plans régionaux de résilience alimentaire** (P2RA) ayant vocation à préparer les territoires à toute crise majeure ayant des effets sur le système alimentaire et en particulier l'approvisionnement alimentaire ; **élargir les capacités d'intervention des collectivités locales sur les filières locales** de production, de transformation et de distribution agricoles et alimentaires. Ces deux mesures sont motivées par l'intérêt général résultant de la lutte contre l'insécurité alimentaire.

## **Article 1 – Définitions**

***Entre le premier et le second alinéa de l'article L1 III du code rural, il est inséré l'alinéa suivant :***

« Pour mettre en œuvre sa politique nationale de l'alimentation (future Stratégie Nationale pour l'Alimentation, la Nutrition et le Climat), l'État s'appuie sur les définitions suivantes :

**1° Le système alimentaire territorial** est constitué par l'ensemble des acteurs locaux, publics et privés, qui conduisent des actions collectives, d'ordre politique, économique et sociale, à l'échelle locale, autour de « l'enjeu alimentaire », de la production à la consommation. Il s'appuie sur des valeurs spécifiques : la durabilité des systèmes d'exploitation et la responsabilité sociale de toutes les entreprises ; la démocratie alimentaire et la gouvernance participative ; la construction d'une économie de proximité qui privilégie la consommation, la distribution, la transformation et la production de produits agricoles et de denrées alimentaires sur un même territoire.

**2° La résilience alimentaire** est la capacité d'un territoire à résister ou à s'adapter à une situation de crise provoquant une insécurité alimentaire généralisée.

**3° L'insécurité alimentaire** résulte de l'absence d'accès, de disponibilité, de qualité nutritionnelle, sanitaire et socio-culturelles des



aliments et/ou de stabilité des moyens permettant d'y accéder<sup>56</sup>. Notre système alimentaire principal reposant pour l'essentiel sur des filières longues, la rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire constitue une cause majeure d'insécurité alimentaire, quelle qu'en soit la cause.

4° Conformément à l'article L. 266-1 du code de l'action sociale, **la précarité alimentaire** correspond à un état de vulnérabilité économique ou sociale qui limite ou empêche l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante.

## **Article 2 -Compétence alimentaire des collectivités locales**

***Au 3e alinéa de l'article L1111-2 CGCT, après « à la lutte contre les discriminations, », il est ajouté « au développement d'un système alimentaire territorial résilient et à la lutte contre la précarité alimentaire, »***

« Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, au développement d'un système alimentaire territorial résilient et à la lutte contre la précarité alimentaire, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Ils peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités prévues à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité. »

***Au 5° du II de l'article L1111-9 CGCT, il est ajouté « Au développement de systèmes alimentaires territoriaux résilients; » :***

« II. - La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives :

- 1° A l'aménagement et au développement durable du territoire ;
- 2° A la protection de la biodiversité ;

---

<sup>56</sup> Définition *a contrario* de la notion de sécurité alimentaire telle qu'elle découle des travaux sur le droit de l'alimentation de l'ONU/FAO : voir, art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; art. 11 du Pacte international des droits économiques sociaux et culturels ; Observation générale N° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies de 1999.

- 3° Au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ;
- 4° A la politique de la jeunesse ;
- 5° ~~(Abrogé)~~ Au développement de systèmes alimentaires territoriaux résilients ;
- 6° (Abrogé)
- 7° Aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares ;
- 8° Au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

***Au 1° du III de l'article L1111-9 CGCT, après « précarité énergétique », il est ajouté « et à la lutte contre la précarité alimentaire » :***

III. - Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

- 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique et à la lutte contre la précarité alimentaire ;
- 2° L'autonomie des personnes ;
- 3° La solidarité des territoires. »

***Suite à l'article L1111-9-2 CGCT, il est inséré un article L1111-9-3 CGCT selon lequel :***

“I La compétence partagée entre les collectivités locales visée à l'article L1111-2 CGCT en matière de développement d'un système alimentaire territorial résilient et à la lutte contre la précarité alimentaire comprend toute action qui a pour objectif :

1. l'élaboration et la coordination de stratégies alimentaires locales, notamment dans le cadre d'un plan alimentaire territorial et du contrat alimentaire territorial qui en résulte ;
2. de compléter, renforcer ou développer les filières alimentaires locales, dans le domaine de la production, de la transformation, du stockage et de la commercialisation. ;
3. d'organiser un service de restauration collective publique accordant une priorité aux produits locaux dès lors qu'ils se distinguent par leur faible impact en matière d'émission de GES et d'atteinte aux écosystèmes. Cette action peut comprendre la gestion directe ou indirecte de terres agricoles pour y produire des produits alimentaires sur la base de cahiers des charges environnementaux ;
4. d'assurer l'accès de la population locale à une alimentation saine et adéquate ;
5. la sensibilisation et l'éducation de la population à une alimentation durable et locale ;

6. la formation professionnelle des agriculteurs et des autres professionnels de la filière à une agriculture et une alimentation durable et locale ;
7. la valorisation du patrimoine gastronomique local.

II Afin de répondre à leur mission fixée au I du présent article, les collectivités locales:

1. peuvent créer des services ou établissements publics dédiés au développement d'un système alimentaire local résilient ;
2. bénéficient d'un droit de préemption sur les terres agricoles et industrielles dès lors que ces acquisitions participent de la consolidation du système alimentaire territorial résilient et sous réserve qu'aucune entreprise privée n'ait acceptée de prendre en charge l'acquisition et de développer l'activité qui y est liée. Si le bien concerné est agricole, le présent droit de préemption prime celui de la SAFER prévu à l'article L141-1 II 1° du code rural » ;
3. et peuvent constituer, seules ou avec des partenaires privés, des entreprises agricoles, industrielles ou commerciales afin de mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du contrat d'alimentation territorial. L'intervention doit systématiquement comprendre un cahier des charges assurant une forte ambition en matière environnementale et climatique ».

### **Article 3 - Du plan alimentaire territorial (PAT) au contrat d'alimentation territorial (CAT)**

***A l'alinéa 4 du II de l'article L1 du code rural l'expression « projets alimentaires territoriaux » est remplacée par « plans alimentaires territoriaux tels que définis à l'article L. 111-2-2 du présent code » ; et est supprimée la dernière phrase de ce même alinéa « Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. » :***

« Les actions répondant aux objectifs du programme national pour l'alimentation et aux objectifs des plans régionaux de l'agriculture durable, définis à l'article L. 111-2-1 du présent code, peuvent prendre la forme de plans alimentaires territoriaux tels que définis à l'article L. 111-2-2 du présent code. ~~Ces derniers visent à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation.~~

***L'article L111-2-2 du code rural, dans sa rédaction résultant de l'article 266 de la Loi n°2021-1104 du 22 août 2021, est ainsi modifié :***

« Les plans alimentaires territoriaux mentionnés au III de l'article L. 1 ont pour objectif de développer et renforcer les systèmes alimentaires territoriaux et leur résilience.

A l'initiative des collectivités territoriales ou d'autres acteurs du territoire, ils sont élaborés de manière participative et concertée.

Les plans alimentaires territoriaux répondent aux objectifs de la politique nationale de l'alimentation tels qu'ils résultent de l'article L. 1 I et III du code rural, aux objectifs et priorités du plan régional de l'agriculture durable et du plan régional de résilience alimentaire, ainsi qu'aux priorités locales concernant notamment la consolidation et la résilience des filières territorialisées, la lutte contre la précarité et le gaspillage et alimentaires, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique.

Les plans alimentaires territoriaux comprennent obligatoirement :

1. Un diagnostic faisant l'état initial de leur système alimentaire territorial (SAT), fondé sur des données fiables et transparentes ;
2. Un jeu d'indicateurs transparents qui permettent d'évaluer régulièrement les avancées du système alimentaire territorial en matière d'impact économique, social et environnemental, de résilience alimentaire et de lutte contre la précarité alimentaire ;
3. Une liste des priorités d'action découlant du diagnostic et des actions à mettre en place ;
4. Une structure de gouvernance qui se réunit régulièrement pour évaluer le développement du SAT et envisager les actions à mettre en œuvre ;
5. Un contrat, dénommé contrat d'alimentation territoriale, par lequel toutes les parties s'engagent réciproquement à agir pour mettre en œuvre concrètement les priorités d'action. Ce contrat peut être modifié par les parties contractantes dans le cadre de la structure de gouvernance pour laquelle les parties ont opté.

Les plans alimentaires territoriaux peuvent mobiliser des fonds publics et privés. Un financement spécifique est prévu dans chaque contrat de plan Etat-région.

Un réseau national des plans alimentaires territoriaux suit le déploiement de ces plans, met en avant les bonnes pratiques et construit des outils méthodologiques au service des collectivités territoriales.

Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les plans alimentaires territoriaux. Les plans alimentaires territoriaux doivent être compatibles avec le plan régional de résilience alimentaire locale visés à l'article L111-2-1 -1 du code rural. Les Plans communaux de sauvegarde visés à l'article du code de la sécurité intérieure, doivent être compatibles avec les plans alimentaires territoriaux du territoire correspondant. »

#### **Article 4 - Plan régional de résilience alimentaire (P2RA)**

***Suite à l'article L111-2-1 du code rural relatif au plan régional de l'agriculture durable, il est inséré un article L111-2-1 -1 selon lequel :***

« Dans le cadre de sa mission générale visée à l'article L1111-9 II 5°CGCT, chaque région doit réaliser un plan régional de résilience alimentaire qui consiste à :

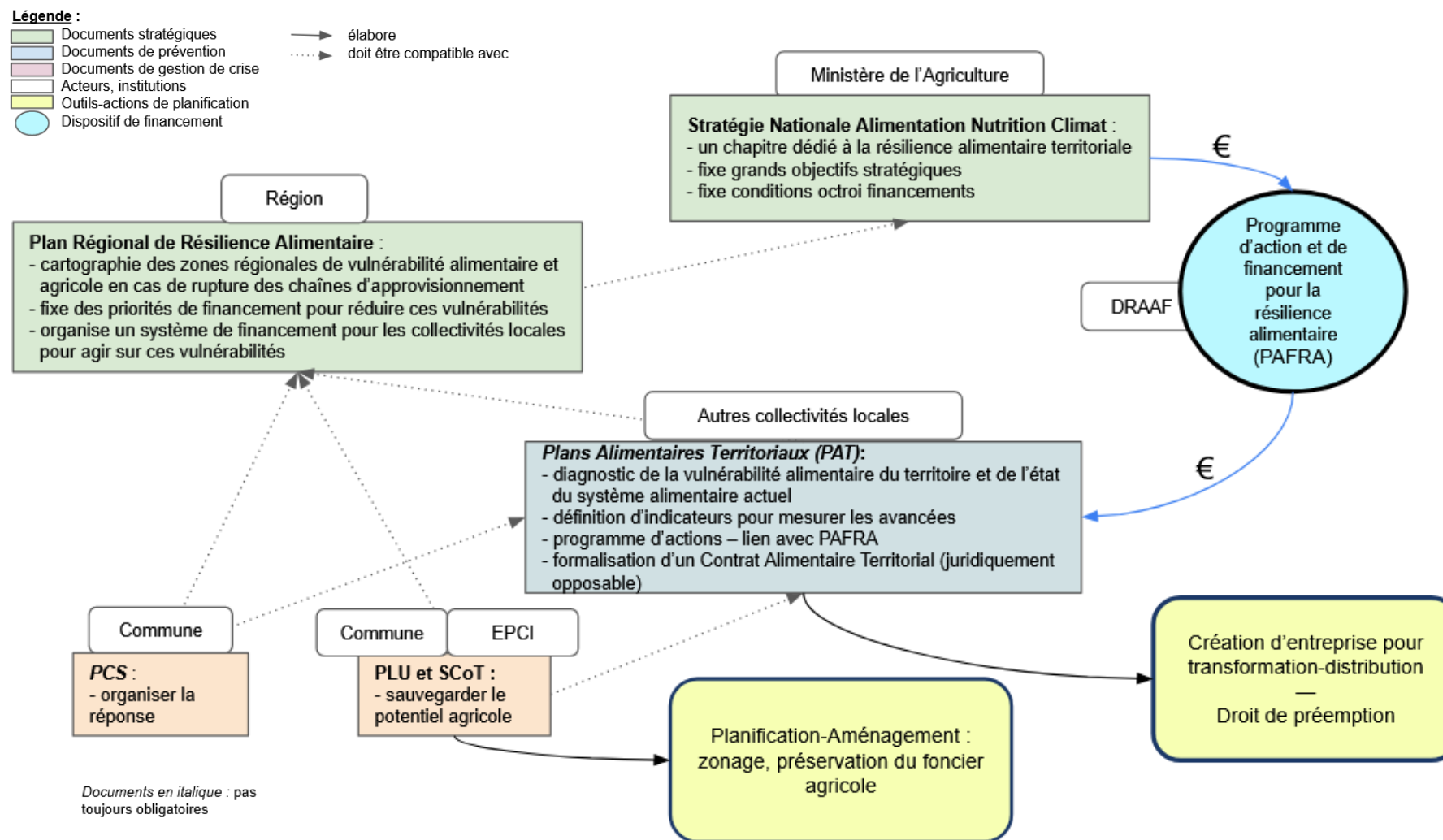
1. Cartographier les zones de vulnérabilités alimentaires et agricoles en cas de rupture des chaînes d'approvisionnement.
2. Fixer les priorités de financement pour réduire ces vulnérabilités;
3. Organiser un système de financement des collectivités territoriales pour qu'elles puissent agir pour réduire ces vulnérabilités.

Les documents d'urbanisme ainsi que le schéma directeur régional des exploitations agricoles doivent être compatibles avec le plan régional de résilience alimentaire.

Les plans alimentaires territoriaux comme les plans communaux de sauvegarde doivent également être compatibles avec les priorités définies par le P2RA. Le respect de ce rapport de compatibilité constitue une condition d'obtention d'un financement spécifique du plan alimentaire territorial au titre du contrat plan Etat-Région visé à l'article précédent.

**Citation :** Bodiguel L., Bréger T. (2023). *Proposition de loi relative au renforcement de la planification alimentaire territoriale et à la résilience des systèmes alimentaires territoriaux*, Projet ATLASS 2, Version du 03.11.2023.

## 2.Schéma de la planification de la résilience alimentaire territoriale



Source: Schéma de planification de la résilience alimentaire territoriale. Projet ATLASS 2, décembre 2023

## IV. Bibliographie

### 1. Ouvrages

Beck, U. (2008). *La société du risque : Sur la voie d'une autre modernité* (528 pages). Flammarion. (Œuvre originale publiée 1986)

Collart-Dutilleul, F., Pironon, V. & Van Lang, A. (2018). *Dictionnaire juridique des transitions écologiques* (872 pages). Institut Universitaire Varenne.

Dauphiné, A. & Provitolo, D. (2013). *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer* (2e éd, 412 pages). Armand Colin.

Lemarchand, F. (2013). Pour dépasser le concept de risque. Dominique Bourg éd., *Du risque à la menace: Penser la catastrophe* (pp. 127-144). Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.bourg.2013.02.0127>.

Lewis Roy, Pourquoi j'ai mangé mon père, Pocket, 1998

Linou, S. (2019). *Résilience alimentaire et sécurité nationale : Oser le sujet et le lier à celui de l'effondrement* (166 pages). TheBookEdition.com.

### 2. Articles universitaires et rapports scientifiques

Bodiguel, L., Bréger, T. (2024a). Souveraineté alimentaire par l'anticipation juridique au niveau local : la planification du risque et les contrats d'action publique en question. *Systèmes alimentaires / Food Systems (SAFS)* (à paraître).

Bodiguel, L., Bréger, T. (2024b). Anticiper les crises alimentaires par la planification : quel rôle pour les Projets alimentaires territoriaux (PAT). Presses Universitaires de Rennes (à paraître).

Bodiguel, L., Bréger, T. (2024c). Des contrats de réciprocité aux projets alimentaires territoriaux : réflexions sur la nature contractuelle des engagements en faveur de l'alimentation locale. Presses Universitaires de Rennes (à paraître).

Bodiguel, L., Bréger, T., Maréchal, G., Rochard, C. (2021). L'action publique en matière d'alimentation locale. Les compétences accordées par la loi et les règlements aux collectivités locales (régions, départements, communes) dans le domaine de la production, la transformation et la consommation d'aliments locaux. [hal-01842263v2](https://hal-01842263v2).

Bodiguel, L. (2020). Réflexions sur l'effectivité de la démocratie alimentaire dans les projets alimentaires territoriaux. in D. Paturel et P. N Diaye (dir), *Le droit à l'alimentation durable en démocratie*, Champ social éditions, pp. 64-78.

Bréger T. (2019). Pour une action des collectivités territoriales en faveur de la transition écologique des systèmes alimentaires, *Droit rural*, janv. étude 3

Darrot, C., Maréchal, G. et Bréger, T. (2019). Rapport sur les Projets Alimentaires Territoriaux (P.A.T.) en France : Etat des lieux et analyse. Rapport pour l'Institut Hanseo-Agrico, Séoul, République de Corée. [Rapport Technique] Agrocampus Ouest: Rennes. Cabinet Territoires et Alimentation Terralim. <https://hal.science/hal-02465471>.



- Darrot, C., Chiffolleau, Y., Bodiguel, L., Akermann, G., Maréchal, G. (2020a), Les systèmes alimentaires de proximité à l'épreuve de la Covid-19 : retours d'expérience en France. *Systèmes Alimentaires / Food Systems*, n°5, pp. 89-110
- Darrot, C., Pecqueur, B., Marie, M., Bodiguel, L., Saleilles, S. *et al.* (2020b) Comprendre les systèmes alimentaires urbains : flux alimentaires, systèmes d'acteurs et formes urbaines : Livret recherche du projet PSDR FRUGAL. *[Rapport de recherche]*. 229 pages. [halshs-0298734](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-0298734).
- Després, L. (2017). La transition écologique, un objectif pour une planification renouvelée. HAL archives ouvertes, 40 pages.
- Fournier, A. (2023). La chaîne d'approvisionnement. *Crises & résilience*, n°2, pp. 26-35. <https://online.flipbuilder.com/CriseEtResilience/xykq/>.
- Geels F.W. (2011). The Multi-Level Perspective on Sustainability Transitions: Responses to Seven Criticisms, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 1, n°1, pp. 24-40.
- Karrer, A. (2022). Retour historique : gestion de l'approvisionnement alimentaire et politique de stockage en France. Note de synthèse, projet ATLASS 2, 4 pages. <https://projet-atlass.org/media/site/363085fb2e-1679905558/retour-historique-gestion-de-lapprovisionnement-alimentaire-en-france.pdf>
- Karrer, A. (2022). Sécurisation des approvisionnements stratégiques en France. Note de synthèse, projet ATLASS 2, 6 pages. <https://projet-atlass.org/media/site/e5b8b1b88b-1679905558/securisation-des-approvisionnements-strategiques-en-france.pdf>.
- Karrer, A. (2022). Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de l'Allemagne. Note de synthèse, projet ATLASS 2, 6 pages. <https://projet-atlass.org/media/site/5e56561494-1680594196/note-allemande.pdf>.
- Karrer, A. (2022). Stratégie d'approvisionnement alimentaire en cas de crise : l'exemple de la Suisse. Note de synthèse, projet ATLASS 2, 6 pages. <https://projet-atlass.org/media/site/8d22196f35-1676901843/note-suisse.pdf>
- Lemarchand, F. (2013). Pour dépasser le concept de risque. Dominique Bourg éd., *Du risque à la menace: Penser la catastrophe* (pp. 127-144). Paris cedex 14 : Presses Universitaires de France. <https://doi-org.budistant.univ-nantes.fr/10.3917/puf.bourg.2013.02.0127>
- Maréchal, G., Noel, J., et Wallet, F. (2018). Les projets alimentaires territoriaux (PAT), entre rupture, transition et immobilisme? *Pour, revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, Agriculture : des ruptures à la transition, n° 234-235, pp. 261-70.
- Metzger, P., D'ércole, R. (2008). Enjeux territoriaux et vulnérabilité : une approche opérationnelle. HAL archives ouvertes, 12 pages. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01196979>.
- Mineo-Kleiner, L., Perherin, C., Meur-Ferec, C., & Noûs, C. (2021). La difficile territorialisation des stratégies nationales de gestion des risques côtiers en France. *Annales de géographie* n° 738, pp. 50-76. <https://doi.org/10.3917/aq.738.0050>.

Peretti-Watel, P., Châteauneuf-Malclès, A. (2020). Sociologie du risque et crises sanitaires : un éclairage sur la pandémie du coronavirus. *Sciences économiques et sociales*, ENS Lyon.

<https://ses.ens-lyon.fr/articles/sociologie-du-risque-et-crisis-sanitaires-un-eclairage-sur-la-pandemie-du-coronavirus>

Ramel, M., coord., en coopération avec Bodiguel, L., Bouillot, P.E., Claeys, P., Ferrando, T., Golay, C., Lambert, E. & Riem, F. The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS). FIAN, 2023.

<https://www.fian.be/The-Right-to-Food-for-a-Just-Transition-Towards-Sustainable-Food-Systems>

Rastoin J.L. (2015). Conférences introductives - Le concept de systèmes alimentaires territorialisés. Actes du Colloque de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires de l'Université Laval et la Chaire UNESCO Alimentations du Monde de Montpellier- SupAgro : Les systèmes alimentaires territorialisés, source de diversité, outil d'intégration et de compétitivité, pp. 16-18.

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2796938?docref=km6j0vPuvURXrgs-0YUmoA>

Reghezza-Zitt, M. (2013). Utiliser la polysémie de la résilience pour comprendre les différentes approches du risque et leur possible articulation, *EchoGéo*

<http://journals.openedition.org/echogeo/13401>

Tendall, D. M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P. G., Shreck, A., Le, Q. B., Kruetli, P., Grant, M. B. & Six, J. (2015). Food System Resilience : Defining the concept. *Global Food Security*, n°6, pp. 17-23.

<https://doi.org/10.1016/j.gfs.2015.08.001>

Tisseron, S. (2021). La Résilience. *Que sais-je ?*, 128 pages.

Trajectoires alimentaires et bilan de la crise Covid-19 sur les territoires pilotes. (2021). Note de synthèse, projet ATLASS 2, 10 pages.

[https://projet-atlass.org/media/site/0c68ef712b-1668081616/note\\_synthese\\_v4-planche-vf.pdf](https://projet-atlass.org/media/site/0c68ef712b-1668081616/note_synthese_v4-planche-vf.pdf)

Vonthron, S., Dury, S., Fallot, A., Alpha, A. & Bousquet, F. (2016). L'intégration des concepts de résilience dans le domaine de la sécurité alimentaire : regards croisés. *Cahiers Agricultures*, n° 25/6, 8 pages.

<https://doi.org/10.1051/cagri/2016039>

### **3. Articles de presse**

Conquet, E. (2023, 16 mars). Ces collectivités qui veulent se prémunir contre l'insécurité alimentaire. *Le Courrier des maires et des élus locaux*.

Debove, L. (2022, 19 mai). « Dans un monde en crise, il faut se préparer à une rupture d'approvisionnement alimentaire » . *La Relève et La Peste*.

<https://lareleveetlapeste.fr/dans-un-monde-en-crise-il-faut-se-preparer-a-une-rupture-dapprovisionnement-alimentaire/>

Préfet des Alpes Maritime (2023, 3 novembre). Souveraineté agricole et alimentaire: l'Etat souhaite préserver les terrains agricoles de la Plaine du Var. Communiqué de presse.

<https://www.alpes-maritimes.gouv.fr/Actualites/Espace-Presses/2023/NOVEMBRE/L-Etat-souhaite-preserver-les-terrains-agricoles-de-la-plaine-du-Var>

Roux, W. (2021, 17 mai). Prévention des risques : Biriatoù prend une mesure pionnière. *mediabask.eus*.

[https://www.mediabask.eus/fr/info\\_mbsk/20210515/prevention-de-risques-biriatoù-prend-une-mesure-pionniere](https://www.mediabask.eus/fr/info_mbsk/20210515/prevention-de-risques-biriatoù-prend-une-mesure-pionniere)

#### **4. Documents institutionnels**

Assemblée Nationale (2022). Mission d'information sur la résilience nationale. Rapport d'information n° 5119.

[https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119\\_rapport-information.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/resinat/l15b5119_rapport-information.pdf)

Brand, C. (2018). Planification alimentaire : Éléments de cadrage. *Les dossiers de la FNAU*, Planification alimentaire : enjeux et initiatives locales (n°44), pp. 7-11.

[https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2019/03/TEV\\_CH2\\_3\\_PlanifAlim\\_2019.pdf](https://terresenvilles.org/wp-content/uploads/2019/03/TEV_CH2_3_PlanifAlim_2019.pdf).

Commission Européenne. (2021, 12 novembre). La Commission adopte un plan d'urgence destiné à garantir l'approvisionnement et la sécurité alimentaires en temps de crise [Communiqué de presse]. 2 pages.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_21\\_5903](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_5903).

Comité européen des Régions, « Preparing for and dealing with crises: strengthening the resilience of the Union, its regions and cities » (Rapporteur - Christophe Clergeau, élu régional Pays de la Loire-France), Opinion NAT-VII / 032, mai 2023.

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>

Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire & Institut des Risques Majeurs de Grenoble (2005). Plan Communal de Sauvegarde : Guide pratique d'élaboration. 202 pages.  
[https://www.interieur.gouv.fr/Media/Securite-civile/Files/Plan-communal-de-sauvegarde-Ire-de-l'Intérieur\\_\(interieur.gouv.fr\)](https://www.interieur.gouv.fr/Media/Securite-civile/Files/Plan-communal-de-sauvegarde-Ire-de-l'Intérieur_(interieur.gouv.fr))

Direction de la Sécurité civile du ministère de l'Intérieur, des Outre-mer et des Collectivités territoriales (2009). Guide ORSEC Départemental : Dispositions générales mode d'action « Soutien des populations (Tome G.2). 80 pages.

Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2012). Plan Communal de Sauvegarde : « Organiser le soutien des populations » Mettre en place un Centre d'Accueil et de REgroupement. 2 pages.

<https://www.ille-et-vilaine.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Securite-civile-et-Securite-interieure/Securite-civile/Plan-Communal-de-Sauvegarde-et-Reserve-Communale-de-la-Securite-Civile/Plan-communal-de-Sauvegarde-Organiser-le-soutien-des-populations-mettre-en-place-un-centre-d-accueil-et-de-regroupement>

Laborde, F. (2019). Proposition de résolution n° 588 sur la résilience alimentaire des territoires et la sécurité nationale. Sénat. <https://www.senat.fr/leg/ppr18-588.html#:~:text=R%C3%A9silience%20alimentaire%20des%20territoires%20et%20>

Marchand, F., & Chabanet, D. (2022). Projets Alimentaires Territoriaux « Plus vite, plus haut, plus fort ». Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, 50 pages.

<https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-senateur-frederic-marchand-sur-les-projets-alimentaires-territoriaux>

Ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement & ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement (1999). Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN). Risques de mouvements de terrain : Guide méthodologique. *La documentation française*, 74 pages. <https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/66935/plans-de-prevention-des-risques-naturels-ppr-risques-de-mouvements-de-terrain-guide-methodologique?lg=fr-FR>

Ministère de la Transition écologique (2021). Cahier des charges PAPI 3. 49 pages. [Cahier des charges PAPI 3 2021\\_0.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

Parlement Européen (2023). Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union. Résolution n° 2183. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0238\\_FR.htmljuin2023](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0238_FR.htmljuin2023) (europa.eu)

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires & ministère de la Transition énergétique (2023). Prévention des inondations. [https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations#scroll-nav\\_1](https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations#scroll-nav_1)

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires & ministère de la Transition énergétique (2023). Risques technologiques : la directive SEVESO et la loi Risques. <https://www.ecologie.gouv.fr/risques-technologiques-directive-seveso-et-loi-risques>

Terres en ville (2022). Le 2ème cycle de PAT entre 2021 et aujourd'hui : quels impacts des nouvelles normes et du plan France Relance sur les dynamiques des PAT ? PATnorama n°4, 36 pages.

<https://rnpat.fr/wp-content/uploads/2022/10/tev-patnorama-n4-num-maj-4-pap.pdf>

Préfet de la Loire-Atlantique. PPRI Loire aval dans l'agglomération nantaise (2014). Note de présentation, 81 pages.

[https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/13210/78653/file/Note\\_pr%C3%A9s\\_PPRI\\_Loire\\_%20aval\\_approuve.pdf](https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/13210/78653/file/Note_pr%C3%A9s_PPRI_Loire_%20aval_approuve.pdf)

UTOPIES (2017). Autonomie alimentaire des villes : Etat des lieux et enjeux pour la filière agro-alimentaire française. Note de position n°12, 16 pages. <https://utopies.com/publications/autonomie-alimentaire-des-villes/>

UTOPIES (2022). Résilience alimentaire. Nourrir les territoires en temps d'incertitude. Note de position n°25, 21 pages. <https://utopies.com/publications/note-de-position-25-resilience-alimentaire-nourrir-les-territoires-en-temps-dincertitud>

Weisbein, J. (2019). Quand le plan mène la danse. *BelvedeR* n°5, pp. 12-14. [http://lib.aaa-toulouse.org/PageFlipPDF/20190108\\_BelvedeR\\_5/#Belvede%D0%AF%20n%C2%B05/page/1](http://lib.aaa-toulouse.org/PageFlipPDF/20190108_BelvedeR_5/#Belvede%D0%AF%20n%C2%B05/page/1)

## **V. Annexes**

<b><u>Annexe 1</u></b> : Fiches de synthèse sur les acteurs de planification du risque	60
<b><u>Annexe 2</u></b> : Fiches de synthèse sur les outils de planification et de gestion des risques	64
- FICHE-OUTIL N°1 : Le Plan Communal et Intercommunal de Sauvegarde	64
- FICHE-OUTIL N°2 : Le Plan de Prévention des Risques Naturels	68
- FICHE-OUTIL N°3 : Le Programme d'Action et de Prévention des Inondations	73
<b><u>Annexe 3</u></b> : Liste des études de cas analysées et des personnes interrogées dans le cadre de l'étude sur la planification des risques	79
<b><u>Annexe 4</u></b> : Grille d'entretien	81

## **Annexe 1 : Fiches de synthèse sur les acteurs de planification du risque**

Les PPRN illustrent la vision d'un Etat impartial et expert chargé de réguler les volontés croissantes des collectivités d'urbaniser coûte que coûte (Mineo-Kleiner *et al.*, 2021). A cette fin, il classe et réglemente les entreprises qui présentent un danger potentiel pour leur environnement (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement, Seveso), participent de cette fonction régulatrice préventive de l'Etat. Dans ce même registre, on trouve les PPRT.

L'Etat a également un rôle d'acquisition de données, d'information du public et d'alerte en cas de catastrophe à l'aide d'outils comme le Document Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM) mais aussi les réseaux Météo France et Vigicrues. La prévention et l'information sur les risques dépendent du ministère de la Transition écologique et sont assurées par la Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) et par différents services déconcentrés tels que la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ou la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM).

L'Etat est également garant de la sécurité en cas de catastrophe : le dispositif ORSEC organise la réponse en cas de crise sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département ou la zone de danger et de sécurité (préfet de département ou préfet de zone de défense)<sup>57</sup>. La gestion de crise relève plus spécifiquement, du ministère de l'Intérieur et est mise en œuvre par la Direction Générale de Sécurité Civile et de Gestion des Crises (DGSCGC) mais mobilise également plusieurs services déconcentrés (DREAL, DDTM...).

Ces différents champs de compétences et d'action ont été synthétisés dans le tableau suivant (non exhaustif – les dénominations peuvent varier) :

*Tableau 1 : Synthèse des compétences de l'Etat en matière de gestion des risques, Lucie Boutemy, 2023.*

<b>Missions</b>	<b>Outils</b>	<b>Services déconcentrés</b>	<b>Services nationaux</b>
Informer	DDRM, porter à connaissance	DREAL, Préfet de département, DDTM	Ministère de la Transition écologique, DGPR
Prévenir	PPRN, PPRT, financements PAPI		
Alerter	Vigilances Météo France, Vigicrues		Service Central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations (sous la direction du

<sup>57</sup>Direction de la Sécurité Civile du ministère de l'Intérieur, des Outre-mer et des Collectivités territoriales (2009). Guide ORSEC Départemental : Dispositions générales mode d'action « Soutien des populations (Tome G.2). 80 pages.



			Ministère de la Transition écologique)
Gérer la crise	Dispositif ORSEC	Préfet de département, Préfet de zone, DDT M, DREAL	Ministère de l'Intérieur, DGSCGC, SIDPC
Réassurer	Cat Nat		Ministère de l'Environnement, DGPR
Fixer des grandes orientations stratégiques	Stratégie nationale de gestion du risque inondation, Stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte...		Gouvernement, Commission Mixte Inondation

L'Etat n'est plus le seul acteur à agir en matière de prévention et de gestion des risques. Il a perdu peu à peu son monopole sous l'influence de la décentralisation initiée dans les années 1980. Les collectivités territoriales ont progressivement été associées et sont désormais des acteurs clés.

Le maire, la commune et les groupements de communes en sont les principaux bénéficiaires :

- Fort de son pouvoir de police, **le maire est responsable** de la protection et de la sauvegarde des populations.
- Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, **les communes exposées aux risques majeurs** doivent élaborer et mettre à jour un PCS qui organise la réponse des autorités et de la population en cas de catastrophe.
- Les maires ont également l'obligation **d'informer les habitants des risques majeurs présents sur le territoire communal**, en mobilisant par exemple le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM) ou encore en posant des repères de crue.
- Les communes et intercommunalités participent également à la prévention des risques sur la base de leur **compétence en matière d'urbanisme**. En effet, les différents documents d'urbanisme, tels que le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) doivent prendre en compte les aléas présents sur le territoire<sup>58</sup>.
- Depuis le premier janvier 2018, les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont responsables de la GEstion des Milieux Aquatiques et de la Prévention des Inondations (compétence dite GEMAPI).

<sup>58</sup> Article L. 101-2 du Code de l'Urbanisme « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

- Depuis la loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021, les EPCI à fiscalité propre, dont au moins une des communes membres est soumise à l'obligation d'élaborer un PCS, doivent également élaborer un **Plan InterCommunal de Sauvegarde** (PICS) pour répondre aux situations de crise.

Ces différents champs de compétences et d'action ont été synthétisés dans le tableau suivant (non exhaustif – les dénominations peuvent varier) :

*Tableau 2 : Synthèse des compétences des communes et intercommunalités en matière de gestion des risques, Lucie Boutemy, 2023.*

<b>Missions</b>	<b>Outils</b>	<b>Acteurs</b>
Informer	DICRIM	Communes
Prévenir par la gestion des inondations	Compétence GEMAPI (gestion des digues), mise en place de PAPI	Intercommunalités
Prévenir à travers l'aménagement du territoire	PLU, SCoT	Communes, intercommunalités
Gérer la crise	PCS	Communes
Organiser une coopération en cas de crise	PICS	Intercommunalités

En outre, les acteurs privés sont de plus en plus nombreux à faire leur apparition dans le domaine de la gestion des risques majeurs. D'une part, certains gestionnaires d'établissements doivent prévoir un plan interne de gestion de crise. Il peut s'agir d'un Plan d'Opération Interne (POI) dans le cadre d'une installation industrielle à risque, d'un Plan Particulier de Mise en Sécurité (PPMS) pour les établissements scolaires ou encore d'un Plan de Continuité d'Activité (PCA) pour d'autres entreprises et administrations. Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, les citoyens sont également considérés comme acteurs à part entière de la gestion des risques puisque l'article L. 721-1 du Code de la Sécurité Civile précise que « Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile ».



## **FICHE-OUTIL N°1**

### **Le Plan Communal et Intercommunal de Sauvegarde**

Novembre 2023

*Cette fiche a été élaborée dans le cadre du projet de recherche-action ATLASS 2. Elle fait partie d'un rapport de synthèse qui formule des préconisations juridiques pour outiller les territoires face au risque de rupture d'approvisionnement alimentaire. Ce rapport est disponible à ce [lien](#).*

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

#### **Le PCS et le PICS, des outils pour organiser la réponse à une situation de crise**

Le but du PCS est de préparer son territoire pour agir efficacement en cas de catastrophes. Il assure cinq principales missions en période de crise : **l'information, l'alerte, l'évacuation, l'hébergement et le ravitaillement de la population.**

Le PICS n'a pas tout à fait le même objectif que le PCS : il doit garantir la continuité d'activité des fonctions essentielles de l'EPCI mais aussi servir de cadre de coopération et de solidarité (modalités d'appui aux communes affectées, inventaire des moyens mutualisés ou propres à chaque commune). Ce n'est pas un outil de prise de décision mais un instrument facilitateur.

#### **Cadre législatif**

Le PCS est réglementé aux articles L 731-3 à L 731-5 et R 731-1 à R731-10 du Code de la Sécurité Intérieure depuis la **loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004**. La loi du 25 novembre 2021 « visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels » (dite **loi Matras**) et son décret d'application du 20 juin 2022 étant l'application du PCS à l'ensemble des communes qui présentent un risque majeur (naturel ou technologique) et

précise son contenu. La loi MATRAS introduit également le Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS), qui doit être élaboré par les EPCI dont au moins une commune est concernée par l'obligation de créer un PCS.

L'élaboration, la mise en place et la révision du PCS ressortent de la **responsabilité du maire**. En cas de crise, c'est lui qui décide des actions à mettre en œuvre, en tant que **Directeur.rice des Opérations de Secours (DOS)**. Afin de garantir une action efficace et coordonnée, le PCS prévoit la **coopération de nombreux acteurs** (services de secours, police municipale, Météo France, écoles, sites d'hébergement d'urgence...).

## Contenu

Le PCS comprend :

- Un affichage du **Poste de Commandement Communal (PCC)** qui définit le rôle de chacune des personnes gestionnaires en cas de catastrophe ;
- Des **fiches-action** qui précisent le rôle de chaque acteur selon les situations ;
- Divers **recensements des ressources et des vulnérabilités** de la commune (lieux d'hébergement, magasins d'alimentation, personnes ressources, population permanente et sa répartition, etc.).

## Un outil à la jonction de plusieurs documents sectoriels

Le PCS est avant tout une boîte à outils qui permet de **recenser tous les documents de compétence communale en matière de risques**.

Il comporte tout d'abord une analyse des aléas susceptibles d'affecter la commune ainsi que les principaux enjeux concernés, en reprenant les informations contenues dans le **Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM)**, les **Plans de Prévention des Risques Naturels et Miniers (PPRN-M)** et les **Plans Particuliers d'Intervention (PPI)** approuvés sur la commune. Il liste également les différentes actions préventives et **arrêtés CatNat** mis en œuvre. Il organise l'information (à travers le **DICRIM**), l'alerte et la protection des populations : pour chaque risque identifié et pour chaque niveau d'alerte, il liste les actions à mettre en œuvre.

Elaboré à l'échelle communale, le PCS est le premier échelon de la gestion de crise : il permet aux pouvoirs publics de **réagir tout de suite et au plus près des populations**. Dans le cas où la crise dépasse le territoire communal, c'est le préfet qui devient DOS et le **dispositif ORSEC départemental** qui régit les actions. C'est pourquoi le préfet s'assure de la cohérence du PCS avec les scénarios prévus dans le dispositif ORSEC départemental. Ce dernier est

composé de dispositions générales (hébergement, nombreuses victimes, eau potable, électricité...) et de dispositions spécifiques à un risque en particulier (inondation, Plan Particulier d'Intervention pour les risques technologiques, lutte contre les pandémies grippales, gestion des canicules...). Si la crise dépasse le territoire du département ou si le département ne dispose pas des capacités suffisantes pour y répondre, un **dispositif ORSEC zonal** viendra en appui. Il s'applique à une zone de défense et de sécurité (sept en métropole qui recouvrent une à quatre régions) et il est dirigé par le préfet de zone de défense (préfet de la région où se trouve le siège de la zone de défense).

## Un outil propice pour organiser la réponse en cas de rupture d'approvisionnement alimentaire ?

### Un outil facilement mobilisable

L'alimentation n'est pas absente des PCS puisque, depuis le décret du 20 juin 2022, **ils doivent obligatoirement inclure un inventaire des moyens de ravitaillement de la population**. Pour cela, la commune peut constituer de petits stocks d'urgence (repas froids qui se conservent longtemps), faire appel à la restauration collective ou encore passer des marchés à bons de commande avec des magasins. Attention tout de même, on parle essentiellement ici de ravitaillement d'urgence, destiné à couvrir les premières 24 heures, et éventuellement de ravitaillement intermédiaire (une à plusieurs semaines), dans les cas où une partie de la population viendrait à être privée de son logement (inondation, incendie...).

Bien que le risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire ne figure pas aujourd'hui parmi la liste des risques majeurs à inclure obligatoirement dans les PCS, certaines communes ont pris l'initiative de l'ajouter (Bariatou, Saint-Germain-Laprade, Droue-sur-Drouette). De plus, lorsque le PCS est enrichi du risque de rupture alimentaire, l'intercommunalité peut être amenée à se pencher sur ce sujet dans le cadre du PICS.

### Mais... un outil peu adapté à la gestion d'un risque systémique

- Le PCS est un outil de **gestion de l'urgence**, il ne permet pas de prévenir les risques ni de mettre en œuvre un programme d'action sur le temps long ;
- Le PCS s'applique dans les **limites du territoire communal**. Or le risque de rupture d'approvisionnement menace de toucher des territoires plus élargis ;
- La mise en œuvre d'un PCS n'est **pas obligatoire dans toutes les communes** et la prise en compte du risque de rupture alimentaire dans

ces PCS est pour l'instant uniquement **soumise au bon vouloir des maires** ; deux limites fondamentales en cas de rupture des chaînes alimentaires.

#### Et si...

- **On rendait obligatoire les PCS** dans toutes les communes ?
- **On dépassait la notion de ravitaillement d'urgence** pour faire un inventaire obligatoire plus général des moyens de la commune en matière d'alimentation ?
- **On intégrait le risque alimentaire** dans les différents dispositifs ORSEC ?



## Références

- Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (2012). Plan Communal de Sauvegarde : « Organiser le soutien des populations » Mettre en place un Centre d'Accueil et de REgroupement (2 pages).
- Linou, S. (2019). Résilience alimentaire et sécurité nationale : Oser le sujet et le lier à celui de l'effondrement (166 pages). TheBookEdition.com.
- Conquet, E. (2023, 16 mars). Ces collectivités qui veulent se prémunir contre l'insécurité alimentaire. Le Courrier des maires et des élus locaux.



## FICHE-OUTIL N°2

### Le Plan de Prévention des Risques Naturels

Novembre 2023

*Cette fiche a été élaborée dans le cadre du projet de recherche-action ATLASS 2. Elle fait partie d'un rapport de synthèse qui formule des préconisations juridiques pour outiller les territoires face au risque de rupture d'approvisionnement alimentaire. Ce rapport est disponible à ce [lien](#).*

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

### **Le PPRN, un outil de planification des risques par la réglementation des documents d'urbanisme**

Les PPRN ne sont pas des documents d'urbanisme mais ils **influencent l'élaboration des documents d'urbanisme** tels que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou les Schémas de Cohérence Territoriales (SCoT). Ils permettent à l'Etat, par l'intermédiaire des préfets de départements, de **réglementer l'utilisation des sols et les mesures de construction applicables au sein des bassins de risque**. Ils sont annexés aux PLU/PLUi en tant que servitudes d'utilité publique. Le règlement des PPRN a donc un effet direct sur l'attribution des autorisations d'urbanisme.

#### **Cadre législatif**

Les PPRN ont été introduits par la **loi du 2 février 1995 dite « Barnier »**. Ce nouvel outil se substitue aux Plan de Surfaces Submersibles, aux Plans d'Exposition aux Risques ainsi qu'aux Plans de Zones Sensibles aux Incendies de Forêt qui avaient déjà pour but de réguler l'urbanisation en tenant compte de l'exposition du territoire aux risques naturels. Les PPRN sont actuellement visés aux **articles L562-1 à L562-8-1 et R561-1 à R566-18 du code de l'environnement**.

Suite à l'accident industriel d'AZF à Toulouse en 2001, la loi du 30 juillet 2003 « relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation



des dommages » vient à la fois renforcer les modalités d'information et de concertation du public pour les PPRN mais aussi créer un nouvel outil : le **Plan de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)**. Ce dernier est calqué sur la méthodologie PPRN et s'applique autour des établissements considérés comme des sources potentielles d'accident majeur (Seveso seuil haut).

## Contenu

Le PPRN comprend :

- Une **note de présentation** qui introduit le contexte territorial, justifie la méthodologie employée, comprend une cartographie des aléas et une cartographie des enjeux identifiés
- Une **cartographie du zonage réglementaire** qui fixe le périmètre du PPRN, établi par la superposition de la carte des aléas et des enjeux.
- Un **règlement** qui définit les dispositions réglementaires pour chacune des zones identifiées.

## Zonage et règlement : les deux jambes du PPRN

La réalisation du **zonage réglementaire** constitue la partie technique de l'élaboration du PPRN. Il s'agit dans un premier temps de déterminer le périmètre du bassin de risque (et donc du PPRN) à partir de l'analyse des événements passés mais aussi des caractéristiques propres au territoire (relief, hydrographie, géologie...). Ceci permet **d'identifier la nature des différents aléas** auquel le territoire est soumis et de leur associer un **degré de gravité** en fonction de l'intensité du phénomène (hauteur d'eau pour une inondation, magnitude pour un séisme...) voire de sa cinétique (vitesse de propagation). On définit alors un (ou plusieurs) « aléa(s) de référence » qui représente(nt) généralement l'événement le plus fort qui se soit produit historiquement dans la zone et contre lequel on cherche à se prémunir dans le cadre du PPRN. A la fin du processus, on obtient une cartographie des aléas qui précise la nature des aléas, la délimitation du territoire qu'ils affectent et la manière dont ils l'affectent (avec un niveau faible, moyen, élevé).

La deuxième étape de la réalisation du zonage réglementaire consiste à **cartographier les enjeux soumis aux aléas identifiés**. Il s'agit donc d'identifier les espaces urbanisés et à urbaniser, les infrastructures et équipements de service et de secours (voies de circulation, établissements recevant du public et autres équipements sensibles) mais aussi les espaces non urbanisés (espaces naturels, agricoles ou forestiers). Cela permet notamment de différencier deux types de zones :

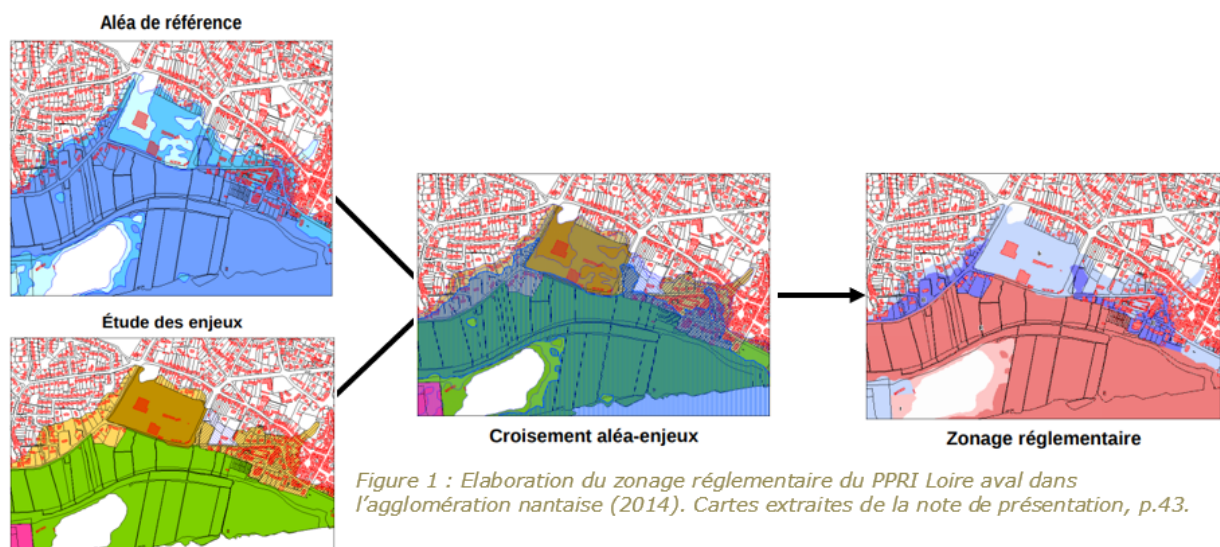
- Les zones directement exposées au danger, où l'enjeu est de réduire la vulnérabilité des biens existants et de limiter le développement de nouveaux enjeux ;

- Les zones qui ne sont pas directement exposées mais où de nouvelles constructions pourraient aggraver ou faire naître de nouveaux risques.

C'est en **superposant ces deux cartographies** : celle des aléas (« événements » pouvant survenir) et celle des enjeux (« construction/activité » sur le périmètre de « l'événement »), qu'on construit le **zonage réglementaire** (voir figure 1). De façon simplifiée, on trouve alors des zones « urbanisées », « naturelles » et « agricoles » affectées par un aléa fort et des zones « urbanisées », « naturelles » et « agricoles » affectées par un aléa faible.

Dans chacune de ces zones, le règlement précise :

- les mesures d'interdiction et/ou de prescription concernant l'urbanisation future ;
- les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation et l'exploitation des zones urbanisées ;
- les mesures plus générales de prévention, de protection et de sauvegarde à mettre en œuvre.



## Une source d'inspiration pour penser une planification du risque alimentaire ?

### Un outil cartographique intéressant, à portée contraignante

L'intérêt principal du PPRN est son rapport de compatibilité avec les documents d'urbanisme : il permet aux collectivités de disposer de **leviers réglementaires pour orienter l'aménagement du territoire** en fonction de la vulnérabilité des zones cartographiées et mettre en œuvre des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde. Si le risque de rupture d'approvisionnement alimentaire était envisagé dans un plan de prévention, ce lien avec l'urbanisme

permettrait de **sauvegarder des lieux stratégiques comme le foncier agricole de sorte à ce qu'il ne soit pas urbanisé.**

L'outil cartographique mobilisé dans les PPRN pourrait également inspirer l'élaboration d'un diagnostic territorial permettant d'identifier les zones les plus vulnérables, et imposer des mesures spécifiques (développement d'infrastructures de stockage et de nouveaux réseaux logistiques, etc.).

### **Mais...une approche du risque limitante**

Les PPRN reflètent une **approche traditionnelle du risque**, perçu comme le croisement entre un aléa et des enjeux, l'aléa étant déterminé à partir de catastrophes survenues par le passé, sur le territoire concerné ou sur un territoire similaire, et susceptibles de se produire à nouveau. Cette approche est **difficilement applicable au risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire**, qui risque de pâtir de **l'absence de catastrophes passées ou similaires de référence** applicables à des territoires similaires dans un pays développé.

En outre, les PPRN résultent d'une série de cartographie des aléas et des enjeux. L'exercice cartographique du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire semble difficile parce que **les causes d'une rupture peuvent être très éloignées des territoires impactés.**

### **Alors...**

La notion de **vulnérabilité territoriale**, notamment introduite par Robert D'Ercole et Pascale Metzger (2008), qui propose d'identifier les enjeux majeurs « indépendamment de tout aléa », pourrait permettre de concevoir un outil cartographique plus opérationnel pour planifier la prévention du risque de rupture d'approvisionnement.



## Références

- Metzger, P., D'ercole, R. (2008). Enjeux territoriaux et vulnérabilité : une approche opérationnelle. HAL archives ouvertes, 12 pages. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01196979>.
- Ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement & ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement (1999). Plan de Prévention des Risques Naturels (PPRN). Risques de mouvements de terrain : Guide méthodologique. *La documentation française*, 74 pages. [https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/66935/plans-de-prevention-des-risques-naturels-ppr-risques-de-mouvements-de-terrain-guide-methodologique?\\_lg=fr-FR](https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/66935/plans-de-prevention-des-risques-naturels-ppr-risques-de-mouvements-de-terrain-guide-methodologique?_lg=fr-FR)
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires & ministère de la Transition énergétique (2023). Risques technologiques : la directive SEVESO et la loi Risques. <https://www.ecologie.gouv.fr/risques-technologiques-directive-seveso-et-loi-risques>
- Préfet de la Loire-Atlantique. PPRI Loire aval dans l'agglomération nantaise (2014). Note de présentation, 81 pages. [https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/13210/78653/file/Note\\_pr%C3%A9s\\_PPRi\\_Loire\\_%20aval\\_approuve.pdf](https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/13210/78653/file/Note_pr%C3%A9s_PPRi_Loire_%20aval_approuve.pdf)



## FICHE-OUTIL N°3

### Le Programme d'Action et de Prévention des Inondations

Novembre 2023

*Cette fiche a été élaborée dans le cadre du projet de recherche-action ATLASS 2. Elle fait partie d'un rapport de synthèse qui formule des préconisations juridiques pour outiller les territoires face au risque de rupture d'approvisionnement alimentaire. Ce rapport est disponible à ce [lien](#).*

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

### **Un outil de gestion intégré, à la jonction de plusieurs stratégies**

Depuis 2010, les PAPI viennent compléter un ensemble de dispositifs de mise en œuvre de la directive « inondation » (2007/60/CE) qui vise la réduction des impacts des inondations : la Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation (SNGRI), déclinée dans chaque bassin versant par des Plans de Gestion du Risque Inondation (PGRI), élaborés par le préfet de bassin et renouvelés tous les 6 ans, après une Étude Préliminaire du Risque Inondation (EPRI) et une cartographie des Territoires à Risques Importants d'Inondation (TRI). Les PAPI peuvent être déclinés dans chaque TRI par une Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation (SLGRI). Si le périmètre d'un PAPI est inclus dans celui d'un TRI, on considère alors qu'ils participent à la mise en œuvre opérationnelle du SLGRI.

Le périmètre du PAPI correspond à une zone hydrographique définie (bassin et sous-bassin hydrographique, cellule hydro-sédimentaire). L'objectif du PAPI est **d'associer tous les aspects de la gestion du risque inondation (prévision, alerte, réduction de la vulnérabilité et de l'occurrence des inondations)** pour permettre à la structure porteuse de proposer un programme d'action adapté au contexte territorial. Cette approche transversale et intégrée repose sur la **mise en cohérence de plusieurs documents de planification lors de l'élaboration du PAPI**. En effet, le PAPI doit être compatible avec certains documents stratégiques concernant l'aménagement (SRADDET<sup>59</sup>), la gestion de

<sup>59</sup> Les sigles utilisés sont référencés à la fin de la fiche

l'eau (SDAGE et SAGE) ou le risque inondation (SNGRI, PGRI, SLGRI). Puisqu'il intègre les différents aspects de la gestion des risques, il permet d'agir à la fois sur les PCS (pour tenter de les homogénéiser à l'échelle du bassin de risque par exemple), sur les PPRN (prévoir d'en réaliser un ou de le mettre à jour) ou sur d'autres outils comme les DICRIM.

## Des modalités de financement qui reposent sur une contractualisation avec l'Etat

Le PAPI a été introduit lors d'un appel à projet lancé par l'Etat en 2002, ses modalités sont décrites dans un cahier des charges<sup>60</sup>. **Le caractère intégré des stratégies mises en œuvre conditionne l'obtention des financements.** Pour être labellisés et avoir accès aux subventions, les porteurs de PAPI doivent prévoir des actions dans chacun des axes qui composent la gestion des risques, et ce à l'échelle d'un bassin de risque pertinent.

Pour chaque PAPI, un référent-Etat est nommé (généralement une personne de la DDTM) pour instruire le dossier qui sera ensuite labellisé, soit par le Comité de Bassin (dans le cas où les financements du PAPI sont inférieurs à 20 millions d'euros) soit par la Commission Mixte Inondation. L'élaboration du PAPI fait l'objet de nombreux aller-retour entre les représentants de l'Etat et la structure porteuse. Ce processus donne également lieu à des interactions avec l'ensemble des acteurs concernés sur la zone hydrographique définie, notamment les structures susceptibles de participer au financement des actions (comme les régions ou les départements) ou à leur mise en œuvre. Des moyens de concertation doivent être mis en place avec les différentes parties prenantes sur le territoire (habitants, agriculteurs, associations de protection de l'environnement, gestionnaires de réseaux...).

### Contenu

Le PAPI comprend :

- Des **études préalables** qui évaluent l'exposition du territoire au risque d'inondation ;
- Un **programme d'action** décliné en sept axes qui couvrent tous les aspects de la gestion du risque inondation (information, sensibilisation, surveillance, alerte et gestion de crise, maîtrise de l'urbanisation, réduction des vulnérabilités, protection). Chaque axe est décliné en fiches actions.

---

<sup>60</sup> Ministère de la Transition écologique (2021). Cahier des charges PAPI 3. 49 pages. [Cahier des charges PAPI 3 2021\\_0.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

## Un mécanisme inspirant pour la prévention et la gestion du risque de rupture d'approvisionnement alimentaire

### Un outil doté de modalités de financement opérantes pour penser la gestion du risque de rupture d'approvisionnement alimentaire

Les PAPI encouragent à penser et planifier la gestion intégrée du risque inondation. Cet encouragement n'est pas seulement formel, il est aussi concret grâce à l'attribution de financements. Dans le domaine de la résilience alimentaire, cette double approche intégrée et financière pourrait être expérimentée. Elle permettrait notamment de relier les PAT avec les marchés publics « durables », les opérations foncières agricoles durables, les PCS, etc.

Cette intégration résulte également des obligations de compatibilité des PAPI avec de nombreux documents stratégiques (SRADDET, SNGRI et PGRI, SDAGE et SAGE). Cette « reliance » juridique pourrait être affinée dans le domaine de la résilience alimentaire.

En outre, l'un des objectifs des PAPI est de sortir de la vision traditionnelle de la gestion des inondations qui consiste à maîtriser avant tout l'aléa, pour élaborer des réponses dimensionnées et adaptées à chaque territoire. Dans cet esprit, la prévention du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire devrait s'appuyer sur un répertoire d'action plutôt large qui tienne compte des particularités de chaque système alimentaire local.

### Mais des modalités de contractualisation qui peuvent s'avérer limitantes

Le caractère contractuel du financement du **PAPI limite la durée de la phase de mise en œuvre à six ans**. C'est une durée sans doute trop courte pour porter une réelle transformation du système alimentaire local.

Puisque l'élaboration du PAPI s'inscrit dans le cadre d'un appel à projet, elle est **optionnelle**, elle s'inscrit dans une démarche active de la collectivité. Par ailleurs, le PAPI **n'impose pas de contraintes réglementaires** lors de son adoption, sa réalisation est tributaire de la volonté de la collectivité porteuse.

#### Et si...

- On articulait la durée du financement aux besoins liés à la restructuration des systèmes alimentaires locaux ?
- On tentait d'adapter les sept axes de la gestion du risque inondation à la gestion du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire?

*Tableau 1 : Une adaptation des axes d'action du PAPI*



Le tableau ci-dessous reprend les sept axes mobilisés lors de l'élaboration des PAPI, dont le caractère intégré peut correspondre à la gestion du risque de rupture alimentaire.

<b>Axes d'action adaptés au risque de rupture alimentaire</b>	<b>Exemple d'actions à mener</b>
<b>Axe 1</b> : Améliorer la connaissance et la conscience du risque	Approfondir la connaissance de la vulnérabilité grâce à des diagnostics poussés du territoire (qui pourraient s'appuyer notamment sur les diagnostics réalisés pour les PAT), améliorer la conscience du risque en le faisant figurer dans les (DICRIM) ou dans les (PMFS), organiser des actions de sensibilisation à destination du grand public, des acteurs économiques, des acteurs politiques locaux...
<b>Axe 2</b> : Surveillance et prévision	Mettre en place des observatoires de l'approvisionnement alimentaire : il s'agirait à la fois d'identifier et de surveiller les éléments-ressources, nécessaires au fonctionnement des chaînes d'approvisionnement, et de définir des indicateurs (évolution de l'inflation des prix, taux de livraison des commandes...) qui permettraient d'identifier au plus tôt des situations anormales
<b>Axe 3</b> : Alerte et gestion de crise	Mettre en place des cellules décisionnelles en cas de crise, prévoir la communication avec différents acteurs, définir des modes opérationnels types, recenser les secteurs les plus vulnérables pour prioriser l'action, intégrer le risque de rupture des chaînes alimentaires aux Plans Communaux de Sauvegarde, imaginer et réaliser des exercices de simulation de crise...
<b>Axe 4</b> : Prise en compte du risque dans l'urbanisme	Identifier le foncier agricole stratégique afin de le préserver, cela pourrait faire le lien avec les stratégies Zéro Artificialisation Nette (ZAN)

<p><b>Axe 5</b> : Réduction de la vulnérabilité <del>des enjeux des personnes et des biens</del></p>	<p>Réaliser des études plus approfondies sur les stratégies à mener concernant les enjeux majeurs (lieux stratégiques) et les zones identifiées comme particulièrement vulnérables (lieux isolés, public précarisé...)</p>
<p><b>Axe 6</b> : <u>Renforcement de l'autonomie alimentaire</u> <del>Ralentissement des écoulements</del></p>	<p>Encourager l'installation agricole, la diversification de la production, le développement d'infrastructures de transformation et de distribution dans le cadre d'une stratégie alimentaire de long terme</p>
<p><b>Axe 7</b> : <u>Unités de stockage</u> <del>Ouvrages de protection</del></p>	<p>Nous considérons ici, à titre d'exemple, qu'à l'image de l'endiguement, le stockage est la solution de dernier recours en situation de crise. Il s'agit alors d'identifier et de développer les infrastructures de stockage, selon une typologie prédéfinie (denrées non-périssables, semences, etc.)</p>

### Sigles utilisés

DICRIM : Documents d'Information Communaux sur les RISques Majeurs

EPRI : Étude Préliminaire du Risque Inondation

PAPI : Plan d'Action et de Prévention des Inondations

PAT : Projet Alimentaire Territorial

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PFMS : Plans Familiaux de Mise en Sûreté

PGRI : Plans de Gestion du Risque Inondation

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDAGE : Schéma Directeur de l'Aménagement et de la Gestion des Eaux

SLGRI : Stratégie Locale de Gestion du Risque Inondation

SNGRI : Stratégie Nationale de Gestion du Risque Inondation

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire

TRI : Territoires à Risques Importants d'Inondation

ZAN : Zéro Artificialisation Nette



## Références

- Ministère de la Transition écologique (2021). Cahier des charges PAPI 3 (49 pages).
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires & ministère de la Transition énergétique (2023). Prévention des inondations. <https://www.ecologie.gouv.fr/prevention-des-inondations>

## **Annexe 3 : Liste des études de cas analysées et des personnes interrogées dans le cadre de l'étude sur la planification des risques**

### **Les études de cas**

- Le PCS de la ville de La Rochelle : plus précisément, le diagnostic, le schéma d'activation du PCC, de schéma des scénarios du PCS, la stratégie de l'alerte et le dossier relatif au risque tempête avec la notice scénario, les fiches action et le tableau récapitulatif des actions
- Le PPRI de la Loire aval Agglomération Nantaise (2014) : note de présentation, zonage réglementaire et règlement  
<https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Risques-naturels-et-technologiques/Prevention-dire-Atlantique-Plans-Prevention-Risques-Naturels-Previsibles-Prevention-des-risques-naturels-Risques-naturels-et-technologiques-Actions-de-l-Etat-Les-services-de-l-Etat-en-Loire-Atlantique>
- Le PAPI de l'Agglomération Rochelaise (2012) : la synthèse, présentation et diagnostic, stratégie de diminution de la vulnérabilité, programme d'actions, analyse coût bénéfice  
<https://www.agglo-laroche.fr/cadre-de-vie/milieu-aquatique-et-protection-du-littoral/programme>
- Le PGRI du Bassin Loire Bretagne (2022-2027)  
<https://www.centre-val-de-loire.developpement-durable.gouv.fr/le-plan-d-e-gestion-des-risques-d-inondation-sur-le-a3972.html>
- Le DDRM Loire-Atlantique (2017)  
[https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/28577/202433/file/ddrm\\_loire\\_atlantique\\_2017\\_dyn.pdf](https://www.loire-atlantique.gouv.fr/contenu/telechargement/28577/202433/file/ddrm_loire_atlantique_2017_dyn.pdf)
- Le DICRIM de Droue-sur-Drouette  
<https://www.mairie-droue-sur-drouette.fr/articles/plan-communal-de-sauvegarde-dicrim>
- La Stratégie Nationale de Gestion des Risques d'Inondation (2014)  
[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2014\\_Strategie\\_nationale\\_gestion\\_risques\\_inondations.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2014_Strategie_nationale_gestion_risques_inondations.pdf)

### **Les personnes interrogées pour les besoins de l'étude sur la planification des risques :**

- **Cécile Glémain**, responsable Risques Majeurs et Sécurité Civile à la Ville et à la Communauté d'Agglomération de La
- **Mathilde Roussel**, élue au conseil municipal de La Rochelle, en charge de la restauration scolaire, 11e vice-présidente de la Communauté d'Agglomération, en charge du PAT, de l'agriculture péri-urbaine et des circuits courts alimentaires

- **François Belot**, Responsable gestion des risques urbains à Rennes métropole
- **Gaëlle Bouchon**, Cheffe du pôle Alimentation à la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt des Pays de la Loire
- **Sarah Lahmadi**, Responsable de la division risques naturels, hydrauliques et sous-sol, Adjointe au chef de service risques naturels et technologiques, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement Pays de la Loire
- **Patricia Chollet**, Cheffe du Service Transports et Risques à la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Loire-Atlantique ainsi que **Gaëtan Guilloso**, responsable de la mission gestion de crise et référent gestion inondation à la Direction Départementale des Territoires et de la Mer de Loire-Atlantique
- **Delphine Guédon-Jacq**, Chargée de mission « Alimentation de proximité » au Département de la Vendée

## Annexe 4 : Grille d'entretien

Acteurs de la gestion des risques majeurs		Acteurs de l'alimentation locale	
Collectivités	Services déconcentrés	Collectivités	Services déconcentrés
Pouvez-vous me présenter vos missions au sein de [structure] ?			
Plus largement, quel est le rôle de [structure] dans la gestion des risques naturels et technologiques majeurs ?		Plus largement, quel est le rôle de [structure] sur les questions d'alimentation ?	
Cela vous arrive-t-il de travailler avec les services dédiés à l'alimentation ? Sur quels sujets ?	Quelle articulation y a-t-il entre les missions de prévention des risques et celles de gestion de crise ? Y a-t-il une division des tâches entre différents acteurs et si oui, est-ce que ces acteurs sont amenés à travailler souvent ensemble ? Sur quels sujets ?	Cela vous arrive-t-il de travailler avec les services dédiés à la gestion des risques ? Sur quels sujets ?	
		Existe-t-il des réflexions en cours sur la résilience alimentaire au sein de votre collectivité ? Comment la question est-elle abordée ? Quelles réponses sont envisagées ?	Existe-t-il, au sein de votre structure ou dans les collectivités que vous accompagnez, des réflexions sur la résilience alimentaire ? Comment la question est-elle abordée ? Quelles réponses sont envisagées ?
<p>Dans le cadre du projet ATLASS 2, on s'intéresse au risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire, qu'on pourrait définir comme la possibilité que des perturbations de natures variées (conflits géopolitiques, crises climatiques, pénuries d'énergies fossiles...) puissent affecter les chaînes d'approvisionnement longues sur lesquelles reposent notre consommation alimentaire notamment. Cela se traduirait par une baisse de la disponibilité de denrées alimentaires dans les magasins voire à des pénuries. Qu'est-ce que cela vous évoque ? En avez-vous déjà entendu parler ? Est-ce que vous voyez un lien avec vos missions ?</p>			
<p>Comment faire face à ce risque ? Avez-vous en tête des idées de mesures à mettre en œuvre ou des instruments à mobiliser que ce soit en amont ou lors d'une éventuelle rupture de l'approvisionnement alimentaire ? Selon vous, avons-nous déjà des leviers d'action ou est-il nécessaire de développer de nouveaux outils ? A quoi serviraient-ils ?</p>			
<p>Les outils de gestion des risques avec lesquels vous travaillez, ou que vous connaissez de manière générale, pourraient-ils être inspirants pour développer une stratégie de gestion du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement ? D'ailleurs peut-il être considéré comme un risque majeur au même titre que les risques naturels et technologiques ? Quels sont les intérêts et au contraire les limites propres à ces instruments ?</p>		<p>Pensez-vous que les PAT pourraient/devraient se saisir de ces questions ? Certains PAT le font-ils déjà ? Si l'on développait un outil propre à la résilience alimentaire, quelle serait son articulation avec le PAT ?</p>	
<p>Selon vous quels devraient être les principaux acteurs d'une stratégie de gestion du risque de rupture des chaînes d'approvisionnement alimentaire ? Est-ce que cela pourrait faire un jour partie de vos missions ou au moins de celles de votre structure ?</p>			

## VI. Auteurs

**Luc Bodiguel**, Directeur de recherche au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS, laboratoire Droit et Changement Social, UMR 6297 CNRS/Nantes Université), travaille principalement sur les droits et les politiques agricoles et de l'alimentation. Il s'intéresse particulièrement au rôle de ces normes dans les systèmes et filières agricoles et alimentaires et dans les problématiques environnementales et climatiques. Il enseigne dans ses domaines de spécialités (Universités de Nantes, Rennes, Tours, IHEDREA Paris). Il a publié de nombreux articles et chapitres d'ouvrage. Il encadre des thèses et est membre de la Chaire *Food Diversity and Security (Laval university Canada)*, et du *European Council For Rural Law*. CV sur <https://www.univ-nantes.fr/luc-bodiguel>; publications sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/>.

**Lucie Boutemy**, cheville ouvrière de ce rapport (CDD de 3 mois), a été formée à Science Po Toulouse. Après des missions d'analyse et d'évaluation des outils de gestion des risques, elle a décidé de passer du côté opérationnel et réalise actuellement la révision du Plan Communal de Sauvegarde de la ville de Craonne (Rhône).

**Thomas Bréger**, Consultant associé de la SCOP Terralim et chercheur associé de l'UMR 6297 CNRS Droit et Changement social (Université de Nantes); Accompagnateur de projets alimentaires territoriaux, Thomas Bréger mène depuis près de 15 ans des travaux de recherche-action sur la relocalisation des stratégies alimentaires, la gouvernance alimentaire locale, les freins et leviers juridiques et de politiques publiques utiles au déploiement des stratégies alimentaires territoriales. Il a notamment coordonné plusieurs ouvrages universitaires collectifs : *Penser une démocratie alimentaire* (vol. 1&2 - Dir. scientifique : Collart Dutilleul F.; Inida); le *Dictionnaire juridique des transitions écologiques* (Dir. scientifique : Collart Dutilleul F; LGDJ). Il a par ailleurs collaboré au projet de recherche Micaal sur les compétences des collectivités locales en matière d'alimentation locale et durable qui a débouché sur la création de la plateforme Agir pour l'alimentation locale : [Agir pour l'alimentation locale - Une initiative CNRS et Terres en Villes \(agirpourlalimentationlocale.fr\)](http://agirpourlalimentationlocale.fr)

**Amélie Karrer**, Ingénieure d'étude « Résilience Alimentaire » sur le projet de recherche-action ATCLASS 2 à l'Institut Agro Rennes-Anger et Terralim. Elle a étudié les relations internationales à Sciences Po Lille, avec un focus sur les questions de défense et de gestion des risques. Elle s'intéresse particulièrement au lien entre alimentation et sécurité.

**Emma Lesouef**, étudiante en master d'Urbanisme-Aménagement à l'université Panthéon-Sorbonne, a participé au suivi et à la finalisation des livrables dans le cadre d'un stage auprès de l'équipe du projet ATCLASS 2.



**Ce rapport a été élaboré avec les collaborations de :**

**Stéphane Linou**, auteur et consultant, spécialiste du rapport entre l'alimentation et la sécurité (relecture et avis)

**Hripsimé Torsorian**, spécialiste en gestion de crise sur les territoires (relecture et avis)