



RENFORCER LA RÉSILIENCE ALIMENTAIRE DES TERRITOIRES PENDANT LES CRISES

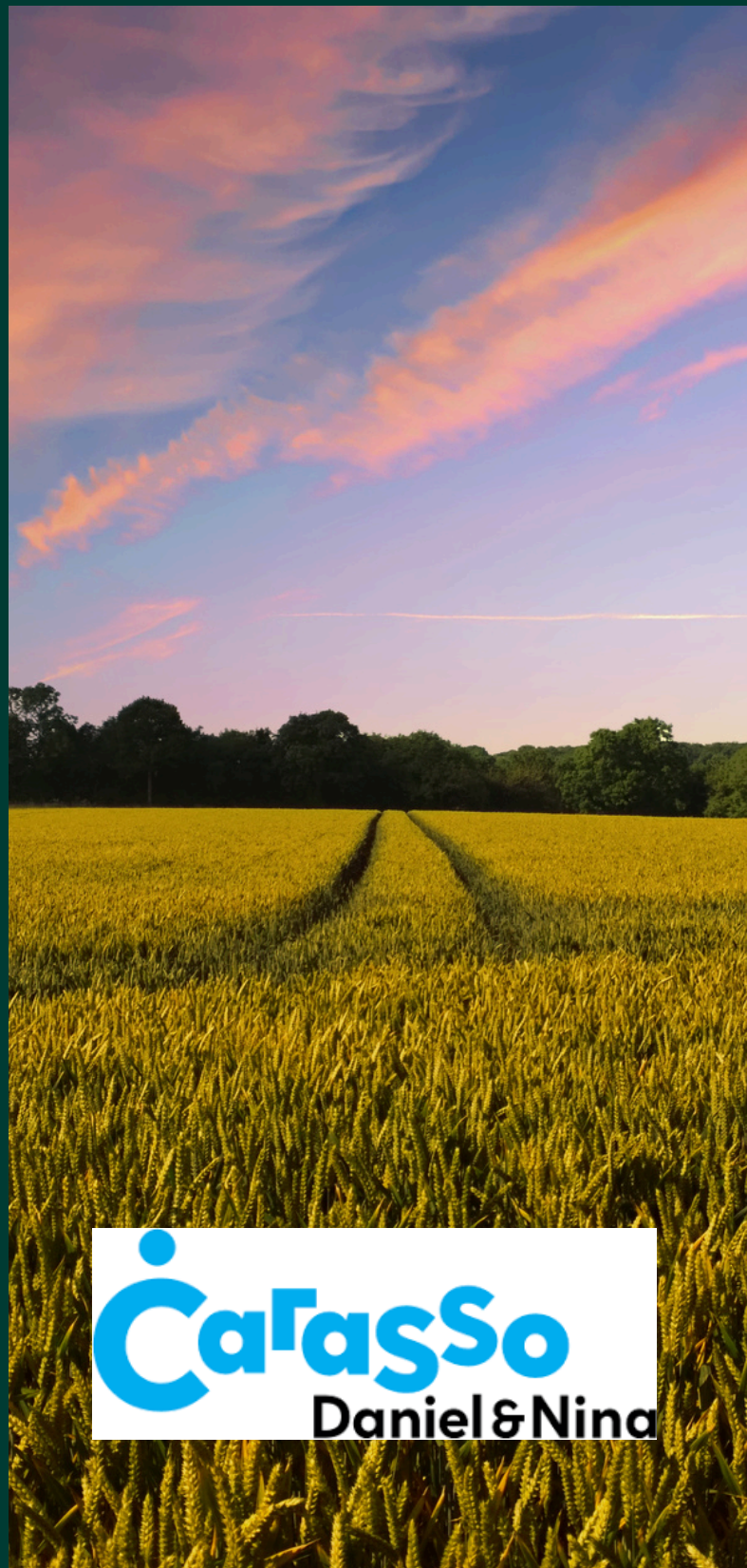
Appel à Projets 2021-2023

**Les collectivités
territoriales et la
résilience
alimentaire**

**Action publique et
publics en action**



**OBSERVATOIRE RESOLIS
NUMÉRO SPÉCIAL
SEPTEMBRE 2025**



Sommaire

I	INTRODUCTION Travaux du consortium et rapport final du projet	08
II	LIVRABLE 1	
	Réflexions sur la résilience alimentaire et le rôle des collectivités territoriales suite à l'analyse des résultats du projet	10
	• Objectif principal d'un système alimentaire	11
	• Le système alimentaire contemporain	11
	• Les crises que connaît le système alimentaire	11
	• Les réponses des collectivités territoriales aux chocs extérieurs - le cas de la crise sanitaire liée au COVID	13
	◦ Phase de crise	
	◦ Phase post crise	
	• Quelques éléments de conclusion et de proposition	16
III	LIVRABLE 2	
	Analyse des données issues du questionnaire et des entretiens	18
	• Analyse des réponses au questionnaire	19
	◦ Contexte et objectif de l'étude	
	◦ Analyse des résultats de l'enquête	
	▪ Profil des répondants	
	▪ Vulnérabilités et résilience du système alimentaire face à la crise	
	▪ Actions de résilience alimentaire mises en oeuvre par les acteurs	
	▪ Interactions entre les acteurs en temps de crise	
	▪ Appréciation par les répondants de la qualité des interventions avec chaque acteur	
	▪ Ressources et besoins des territoires en matière de résilience	
	• Analyse des entretiens	35
	◦ Impact de la crise sanitaire selon le point de vue des personnes enquêtées	
	◦ Actions des collectivités	
	◦ Difficultés rencontrées	
	• Matrice "Avaries liées à la crise / Réponses des collectivités locales"	40
	◦ Production	
	◦ Distribution	
	◦ Consommation	
	◦ Services d'accompagnement	

Sommaire

IV	LIVRABLE 3	Études de cas proposés par les partenaires du projet	46
-----------	-------------------	---	-----------

V	LIVRABLE 3.1	Résilience, collectivités et ESS	48
----------	---------------------	---	-----------



- **L'ESS au coeur de l'alimentation durable** 49
- **Enjeux de la crise Covid 19 et réponses par et vers l'ESS** 50
 - Mise en relation des producteurs locaux et des consommateurs
 - Repenser l'aide alimentaire
 - Organiser la coopération économique territoriale
 - Structurer la commande publique responsable
- **En résumé, quelques leviers d'actions à disposition des collectivités territoriales pour le développement d'une alimentation durable par l'ESS** 54

VI	LIVRABLE 3.2	Métropoles et résilience du système alimentaire - l'exemple de la métropole de Lyon	56
-----------	---------------------	--	-----------



- **Présentation du territoire** 57
- **Impact de la crise sanitaire sur le système alimentaire local** 58
- **Actions de la collectivité en réaction à la crise et plus largement** 59
 - Des actions en réaction directe à la crise
 - Des dynamiques et actions initiées avant la crise et poursuivies
- **Répartition et articulation avec les autres niveaux de collectivités (y compris l'État) et les acteurs privés du territoire** 62
- **Stratégie locale de résilience alimentaire** 63
- **Principaux freins identifiés à la mise en oeuvre d'actions de résilience - solutions valorisées et perspectives** 64
- **Biographie** 65

VII	LIVRABLE 3.3	La résilience des systèmes alimentaires des territoires insulaires de la France d'Outre-mer	66
------------	---------------------	--	-----------



- **Éléments de contexte** 67
 - Des territoires divers
 - Un rapide aperçu des caractéristiques agricoles et alimentaires
- **La mobilisation des collectivités face aux conséquences de la crise alimentaire** 73
 - Les principales conséquences
 - Le rôle des collectivités de DROM COM face à la crise

Sommaire

VIII

LIVRABLE 3.4

Actions face aux risques d'approvisionnement - rôle des intercommunalités et des chambres d'agriculture 78



- **S'intéresser à la gestion des crises alimentaires** 79
- **Capitaliser sur les acquis des membres de Terres en villes et de leur mise en réseau** 80
- **Crise et résilience alimentaire : un rôle déterminant des organismes du monde agricole** 81
- **Gestion de crise et Projet Alimentaire Territorial** 82
- **Conclusion** 83

IX

LIVRABLE 3.5

Promotion de la résilience et de la durabilité des systèmes alimentaires dans les Parcs Naturels Régionaux 84



- **Éléments de contexte** 85
 - Un réseau engagé sur les territoires
 - Les systèmes alimentaires durables
- **Résilience alimentaire et actions dans les PNR** 87
 - L'impact de la crise du Covid 19 dans les PNR
 - Engagement des PNR pour des systèmes alimentaires durables

X

LIVRABLE 4

Annexes 90

- **Annexe 1 : Présentation des partenaires et de leur rôle au sein du projet** 91
 - Let's Food
 - Terres en villes
 - Le labo de l'ESS
 - La Fédération des Parcs naturels régionaux de France
 - Le réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire (RTES)
- **Annexe 2 : Définition des mots et éléments méthodologiques** 102





resolis.org



Observatoire Thématique Observatoires dédiés Publications Programmes Actualités RESOLIS Contact

Repérer, capitaliser et valoriser les savoir-faire de terrain

Depuis sa création en 2010, RESOLIS, association d'intérêt général, applique aux initiatives et actions de terrain à visée sociale et/ou environnementale une méthode d'observation et d'évaluation s'inspirant de la démarche scientifique.

EN SAVOIR PLUS



Observatoire Thématique

Laissez-vous guider
dans un parcours
thématique interactif !



Observatoire Cartographique

Recherchez les
initiatives de transition
près de chez vous !



Observatoires Dédiés

Découvrez les
observatoires
spécifiques.



Un observatoire d'accès public, libre et gratuit

- Repérer des initiatives
- Collecter et caractériser des données de terrain



Un laboratoire d'innovations sociales

- Analyser des données
- Expérimenter sur des territoires pilotes
- Accompagner des dynamiques territoriales de transitions



Une plateforme de diffusion pour faire savoir

- Actualités Resolis
- Publications
- Influencer les politiques de transition



DR BRIGITTE PICANDET

Responsable du pôle Alimentation Responsable et Durable

Responsable du programme nutrition

ÉDITORIAL

Les collectivités territoriales et la résilience alimentaire : du public en actions à l'action publique

Ce projet lancé et financé par la fondation Carasso, en 2020, en pleine pandémie a pointé, à raison, sur le **rôle des initiatives locales en lien avec l'approvisionnement alimentaire, dans un contexte de crise sanitaire grave**. L'idée sous-jacente était d'étudier comment - en mobilisant quelles structures ?, en suscitant la flexibilité de quelles organisations ? - un territoire peut agir afin de dépendre « le moins possible » de ressources alimentaires étrangères et/ou lointaines.

Un consortium de partenaires expérimentés dans ce domaine et motivés face à l'enjeu s'est ainsi constitué et a travaillé avec méthode et sérieux comme détaillé plus loin.

Ce travail collaboratif et parfaitement organisé a permis de **d'identifier et d'analyser une série de démarches innovantes, initiées par les collectivités, et susceptibles, pour certaines, d'être pérennisées ou d'être de nouveau mises en oeuvre en cas de nouvelle crise**. Nous avons connu une situation de blocage sidérante avec l'épidémie de covid, nous ne savons pas ce que l'avenir nous réserve en termes de crises climatiques, sociales, géopolitique, ...

Les démarches décrites sont nécessairement diverses car adaptées à chaque environnement. Elles sont en effet fonction : non seulement de la nature et de la gestion des ressources propres mais aussi du degré de motivation et d'autonomie des différents acteurs locaux -publics comme privés-.

Ce travail s'inscrit parfaitement dans le déploiement actuel des Projets Alimentaires Territoriaux qui se poursuit, avec, en 2025, un total de 454 PAT et une couverture de 63% des surfaces agricoles nationales.

L'élan est donné, RESOLIS y contribue, notamment en participant à la constitution du **Portail de l'Alimentation Durable (www.portail-alimentation-durable.fr)** qui regroupe, en un commun numérique, différentes bases de données parmi lesquelles les bases des membres du consortium.

La notion de souveraineté alimentaire est un sujet de plus en plus prégnant : si le pire n'est jamais sûr, s'y préparer n'est jamais vain.



La science au service des expériences terrain pour les rendre répliquables et interopérables

Pour favoriser les transitions environnementales et sociales

“Pas d'action sans savoir ..., pas de savoir sans action”



INTRODUCTION

Travaux du consortium et rapport final du projet

Suite à l'appel à projet « **Démocratie alimentaire – Renforcer la résilience alimentaire des territoires pendant les crises** », lancé en 2021 par la **Fondation Daniel et Nina Carasso**, RESOLIS a décidé de préparer une proposition concernant **l'action des collectivités territoriales lors de la crise et de la sortie de crise du COVID-19**.

RESOLIS, avec **Terres en villes**, avait collaboré avec **France urbaine** et avait suivi lors du premier confinement, entre mi-mars et mi-mai 2020, les parcours d'une trentaine de métropoles ou de villes et d'agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les trois partenaires ont diffusé dès fin mai 2020 **la publication : « Villes et Alimentation en période de pandémie, expériences françaises »**. Il s'agissait cette fois avec ce nouvel appel à projets de porter un regard nouveau sur une période plus longue, de l'élargir à de nouvelles collectivités et de collaborer avec de nouveaux partenaires.

Avant d'élaborer une proposition, nous avons donc contacté les organisations collaborant avec des collectivités et déjà fléchées par la Fondation Carasso comme possibles répondants à leur appel à projets. Nous avons donc constitué un consortium avec la **Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FPNRF)**, le **Labo de l'ESS**, **Let's Food**, le **Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire (RTES)** et **Terres en villes** (Cf. Annexe 1 – présentation des partenaires). Nous avons également pris contact avec **TerrAlim** qui, de son côté, a contribué à la construction d'un autre consortium focalisé sur des actions portées par des associations citoyennes. Ces deux consortia ont décidé d'interagir.

Ces démarches ont été entreprises avec l'assentiment et l'appui de la Fondation Carasso, qui, au-delà de l'appel à projets souhaitait consolider un programme à partir des six projets retenus. Nous avons défini un cadre méthodologique et répondu à quelques questions de définition de concepts et des méthode (cf. Annexe 2).

Le rapport, qui rend compte des résultats du projet, comprend plusieurs composantes réparties en 3 livrables.



LIVRABLE 1

- **Propose un ensemble d'idées de portée générale**

LIVRABLE 2

- **Concerne l'analyse des données**

LIVRABLE 3

- **Présente des documents proposés par chacun des partenaires**

LIVRABLE 1

Fait office de première partie, mais aurait aussi bien servi de conclusion.

Propose un **ensemble d'idées de portée générale.**

Par exemples des réflexions sur :

- La différence entre **crise endogène du système alimentaire**, qui produit des externalités négatives, et **crise exogène** provenant de chocs extérieurs de différentes natures
- La **caractérisation des différentes crises / chocs**
- Le lien entre **résilience et transition**
- **La démocratie alimentaire** comme résultat d'une **interaction entre actions publiques et initiatives citoyennes**
- La différence de vulnérabilité face à une crise entre **composante mondialisée** et **composante territorialisée** du système alimentaire
- **L'importance de soutenir la composante territorialisée hors des période de crise** compte tenu de son importance lorsqu'une crise survient
- L'importance de maintenir une **flexibilité des éléments et des maillons des chaînes et du système alimentaire** pour pouvoir faire face à des événements imprévus et souvent imprévisibles ...

Ces données, innombrables, ont élargi et enrichi nos banques et observatoires.

Dans ce livrable 2, nous présentons trois documents :

- L'**analyse des 43 réponses au questionnaire**
- L'**analyse de 19 entretiens approfondis**
- Et une **matrice « Avaries liées à la crise / Réponses des collectivités ».**

Ces travaux, analyses et synthèses sont collectifs.

Ils permettent de **mettre en valeur des initiatives originales portées par des collectivités et correspondant aux principales avaries causées par la crise aux différents maillons et éléments des chaînes ou des systèmes alimentaires.**

LIVRABLE 2

Concerne l'analyse des données :

- De nos différentes banques ou observatoires
- Mais aussi celles très nombreuses qui ont été collectées grâce à l'enquête et aux entretiens lancés et menés dans les réseaux des membres du consortium.

LIVRABLE 3

Présente des **documents proposés par chacun des partenaires.**

L'idée est de **mettre en valeur des sujets et des approches** qui correspondent aux **compétences et/ou aux champs spécifiques des membres du consortium.**

Nous pensons que le travail collectif s'enrichit lorsque chacun apporte une pierre originale à l'édifice, en l'occurrence au rapport final du projet.

LIVRABLE 1

Réflexions sur la résilience alimentaire et le rôle des collectivités territoriales suite à l'analyse des résultats du projet



OBJECTIF PRINCIPAL D'UN SYSTÈME ALIMENTAIRE

Nourrir l'ensemble d'une population en quantité suffisante et en qualité satisfaisante avec des externalités neutres ou, si possible, positives.

LE SYSTÈME ALIMENTAIRE CONTEMPORAIN

Le système alimentaire comprend deux composantes déséquilibrées, d'une part, une **composante mondialisée** aujourd'hui très majoritaire, qualifiée souvent de composante agro-industrielle, d'autre part, une **composante territorialisée** très minoritaire. Face aux crises, ces deux composantes ont des vulnérabilités différentes. Ce système alimentaire a répondu pour partie à l'objectif principal de nourrir une population en très forte croissance démographique, mais il affronte aujourd'hui une double crise : une **crise endogène**, qui provoque des impacts négatifs (on parle d'externalités négatives), de caractère sociale, économiques environnementale, culturelle, sociétale ou politique sur son environnement et une **crise exogène**, ou plus justement des crises, qui l'affecte lui-même et qui est liée à sa vulnérabilité face à des chocs extérieurs sanitaires, économiques, politico-militaires, environnementaux.

LES CRISES QUE CONNAÎT LE SYSTÈME ALIMENTAIRE

La crise endogène est aujourd'hui suffisamment forte et suffisamment documentée pour que se manifeste un **besoin aujourd'hui largement reconnu de transition agricole et alimentaire**. Cette transition alimentaire est appelée à devenir l'un des piliers majeurs de la grande transition écologique et solidaire jugée inévitable et urgente. Ce besoin de transition concerne pour l'essentiel la composante mondialisée du système alimentaire puisque les problèmes contemporains de ce système trouvent leurs origines dans les deux grandes évolutions qui ont donné naissance à la composante mondialisée, à savoir sa mondialisation et son agro-industrialisation. La transition agricole et alimentaire repose donc, d'une part, sur une **dynamique de reterritorialisation du système alimentaire** et, d'autre part, sur une marche vers l'**agro-écologie**.

La crise exogène est liée à des chocs extérieurs au système alimentaire. Elle appelle à réduire les vulnérabilités et donc à accroître la résilience de ce système ainsi que, en temps de crise aigüe, à **mettre en œuvre des actions réparatrices d'urgence**.

Les crises endogène et exogène appellent des médications pour partie communes et pour partie spécifiques avec des temporalités différentes : d'un côté, **réparation des avaries brutales**, de l'autre, **transformation durable du système alimentaire**.

Ces crises sont de différentes origines : Crises sanitaires (on pense à la crise du COVID), économiques (on pense à la crise alimentaire de 2008, sous-produit de la crise financière des sub-primes de 2007 et de la montée des prix insupportable pour les consommateurs pauvres), politico-militaires (on pense aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie) ou encore environnementales (on pense au changement climatique, et particulièrement aux périodes de basculement, par exemple lors des inversions de courants océaniques ou des masses d'air polaire et saharien, à la fonte des glaciers continentaux, au dégel des pergélisols,..).

Les avaries touchent les différents maillons des chaînes alimentaires et les fonctions vitales du système alimentaire : Difficultés d'accès aux facteurs de production (foncier par exemple pour des millions de paysans du Sahel ou du Darfour, main d'œuvre comme dans les pays à agricultures utilisant une forte main d'œuvre étrangère et saisonnière, intrants, notamment engrais azotés), discontinuité des circuits économiques (particulièrement pour les circuits longs), désarticulation entre les acteurs des différents maillons des chaînes alimentaires, blocages des marchés agricoles (pour les producteurs) et alimentaires (pour les consommateurs), désorganisation des actions logistiques, asymétries des négociations commerciales à l'avantage des grands groupes, apparition de nouveaux publics précaires et maintien dans la précarité des publics déjà vulnérables.

Les perturbations sont multiples. Elles peuvent venir de défaillances ou de stratégies de pays agro-exportateurs majeurs qui sont empêchés de produire ou d'exporter (cf. l'Ukraine) ou qui préfèrent donner la priorité à leur marché domestique (cf. la Thaïlande en 2008, grande exportatrice de riz) ou garder leur production dans la perspective d'une montée des prix sur les marchés internationaux. Les perturbations peuvent provenir aussi d'avaries locales mais touchant tous les continents (cf. l'épidémie du COVID-19). Un déséquilibre même léger des marchés en faveur de l'offre ou de la demande alimentaire peut provoquer une chute ou une flambée des prix agricoles qui se transmettent du marché mondial aux marchés nationaux. Dans tous les cas, une trop grande dépendance extérieure est porteuse de risques.

Un rééquilibrage entre composante mondialisée et composante territorialisée du système alimentaire limite la vulnérabilité du système et accroît sa résilience. A noter néanmoins que, si cette vision de la résilience alimentaire est partagée lorsque la crise perturbe les échanges internationaux (cf. Ukraine) et/ou est mondiale (cf. COVID), elle est contestée par les grands acteurs libéraux lorsque la crise est plus localisée et les échanges au long cours possibles. Pour répondre à de telles crises, ces grands acteurs privilégient les échanges à larges échelles plutôt que la constitution de stocks de grande taille.

LES RÉPONSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX CHOCS EXTÉRIEURS, LE CAS DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID

Compte tenu de la crise du COVID-19 devenue quasi-universelle, compte tenu des craintes de voir une crise alimentaire doubler la crise sanitaire, on peut considérer que la crise a été relativement peu impactante pour le système alimentaire qui, s'adaptant en fonction des nombreuses avaries subies, s'est maintenu en état de marche.

Il y a eu certes – à toutes les échelles géographiques – des défaillances, des erreurs, mais le système a tenu, notamment grâce au travail, souvent dans des conditions difficiles, de ses différents acteurs.

En revanche la post-crise n'a pas tenu les promesses d'un « monde d'après ». Après le succès collectif au cours de la phase de crise et d'urgence, nous espérons une montée en résilience dynamique et une marche vers un état nouveau et plus résilient du système alimentaire. Pour l'essentiel nous avons connu la résilience des physiciens, c'est-à-dire après le choc un retour à l'état initial. Passons en revue, ce double mouvement a-synchronique « crise / post-crise » :

Phase de crise

Dans la Phase de crise et d'urgence avec en France le temps fort du 16 mars au 10 mai 2020, **les collectivités se sont focalisées sur la réparation des avaries touchant le système alimentaire**, avaries causées autant par le COVID lui-même que par les mesures nécessaires de lutte contre l'épidémie. Les collectivités ont des mandats et des compétences spécifiques. Toutes sont importantes, mais ce sont sans doute les villes, petites ou grandes, du fait de leur proximité avec les « communautés de base », voire les familles ou les personnes isolées, qui ont vécu la crise dans ses effets les plus directs.

Elles ont assumé plusieurs tâches essentielles :

- **Assumer l'interface avec les autres collectivités, avec les autres villes**, souvent dans la cadre des intercommunalités, voire, là où elles existent, des métropoles, mais aussi **avec les départements** qui disposent de compétences sociales, **des régions** qui ont des compétences économiques, mais aussi **des autorités nationales, voire européennes**. Il s'agit d'informations, de concertations, voire de plaidoyer... Lorsque le gouvernement a décidé la fermeture de tous les marchés de plein vent, décision particulièrement lourde de conséquences pour les producteurs après la fermeture des cantines et de nombreux commerces, France urbaine, au nom des 102 maires des métropoles, agglomérations et villes de plus de 100 000 habitants et en lien avec d'autres coordinations de collectivités, est intervenue au sommet de l'État. Une partie des marchés a été ré-ouverte moyennant un aménagement permettant le respect des « gestes barrières ». Ces décisions ont été prises au niveau local dans le cadre de dialogues entre les autorités locales et le préfet et suite à un examen de la carte des marchés.

Rabouter les circuits victimes d'avaries, voire **appuis à la création de nouveaux circuits** passant parfois par des relais municipaux

Aider les acteurs des systèmes alimentaires locaux à faire évoluer leurs stratégies en fonction du contexte de crise

Prêter attention aux nouveaux publics précarisés et aux personnes nouvellement isolées, peu habitués aux circuits de l'aide sociale ou de l'aide alimentaire

S'informer, informer, mobiliser, participer à la création de nouveaux réseaux de solidarité

Pour ce faire, les collectivités se sont efforcées de :

Mobiliser des moyens publics, à savoir mobiliser des institutions et des outils publics (cuisines centrales, divers lieux relais pour les acteurs du système alimentaire, CCAS, MIN...), mobiliser des fonds publics pour aider des initiatives privées dans les domaines affectés par la crise alimentaire (aide alimentaire, suivi de personnes isolées, approvisionnement des cantines, outils de communication et d'information, initiatives citoyennes tout au long des chaînes alimentaires...)

Mobiliser, faciliter les échanges, voire coordonner les associations, les actions et les acteurs locaux, créer des plateformes numériques et cartographiques d'information.

Soutenir des actions de démocratie alimentaire à l'interface des mesures publiques et des initiatives citoyennes au service des actions de solidarité et de proximité.

Comme nous l'indiquions, le système alimentaire a tenu pendant la période de crise, il y a bien eu mobilisation générale des autorités publiques, des institutions locales, des acteurs du système alimentaire, des associations privées et des citoyens. **La mobilisation du plus grand nombre, la flexibilité du système et la créativité des collectivités et des acteurs du système alimentaire sont de bonnes nouvelles. Elles sont en soi des facteurs de résilience.**

Phase post-crise

Lors de la phase post-crise, **le mouvement de retour vers l'avant-crise a été prépondérant**. En effet, les actions d'urgence n'ont pas vocation à se prolonger au-delà de la période de crise. Pour engager nos sociétés dans une réelle transformation, il faut définir une stratégie volontariste pro-transition avec une boussole claire et impérative. De telles stratégies peuvent avoir été définies par certaines collectivités avant la crise, elles ont alors accompagné les actions d'urgence pendant la crise et ont pu reprendre leurs dynamiques au sortir de la crise. Le plus pertinent est d'ailleurs de considérer que **les crises sont appelées à se répéter** sous des formes variées **alors que la transition est destinée à durer** puisqu'il faut toujours s'adapter à des contextes évolutifs.

Donc **entre deux crises, l'état du système alimentaire ne doit pas être pensé comme un état durablement immobile**. Il faut envisager **un double enjeu**, d'une part, celui de **lutter pour une moindre vulnérabilité, donc une plus forte résilience** (c'est-à-dire se préparer aux chocs à venir), d'autre part, celui de **favoriser une transition** (c'est-à-dire répondre aux défaillances internes du système alimentaire contemporain). Nous évoquons les deux crises, exogène et endogène, du système alimentaire, mais ces deux crises se répondent et se confortent. Dans notre vision, **l'origine des problèmes du système alimentaire contemporain est liée aux principales évolutions fondatrices de ce système : sa mondialisation et son agro-industrialisation ou, plus exactement, à leurs excès**.

Pour s'engager véritablement dans une dynamique de transition du système alimentaire, à la fois de sa composante territorialisée et de sa composante mondialisée, **le modèle du Projet alimentaire territorial (PAT)**, repensé le cas échéant pour les grandes échelles, peut servir de référence : Il s'agit en effet (1) d'**avoir ou de construire un Projet** (en l'occurrence un projet de Transition agricole et alimentaire), (2) de **mobiliser tous les acteurs du système alimentaire** et de donner à chaque famille d'acteurs au sein d'une démocratie alimentaire un rôle moteur dans la conception et la réalisation du projet, (3) de **mobiliser des moyens publics** (c'est-à-dire mettre en œuvre des politiques publiques dans tous les domaines moteurs pour le système alimentaire, sans oublier la fiscalité incitative, la recherche des alternatives aux intrants agricoles ou aux technologies de grandes échelles...).



Les politiques publiques sont essentielles dans des domaines clés de la transition pour la lutte contre la précarité alimentaire, l'approvisionnement de la restauration collective publique, les questions de logistiques pour les grandes collectivités (les MIN), l'action sociale (les CCAS), le renouvellement des générations dans l'agriculture... Ces politiques publiques doivent servir à la fois la lutte contre les vulnérabilités ou pour la résilience du système alimentaire et l'avancée sur les chemins de transition. La présentation à Bruxelles du « **Pacte vert pour l'Europe** », le lancement d'un ambitieux **Plan de relance à Paris** ont été des signes encourageants, mais sans doute pas assez puissants pour servir de boussole à la renégociation de la PAC (Politique Agricole Commune). Il faudra sans doute retrouver une mobilisation générale au-delà des périodes de crise pour que s'engage sérieusement la transition agricole et alimentaire.

QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONCLUSION ET DE PROPOSITION

Promouvoir les acteurs et les actions de la composante territorialisée du Système alimentaire et, le cas échéant, les soutenir par des politiques publiques définies à toutes les échelles géographiques et dans tous les domaines.

Cette composante ne doit pas échapper aux règles du marché, mais l'intervention publique se justifie pleinement pour deux raisons majeures : d'une part, la production d'intérêt général et de valeurs non marchandes correspondant aux externalités positives produites au sein de cette composante territorialisée mérite d'être soutenue puisqu'il y a **production d'intérêt général que le marché ignore**, d'autre part, les acteurs et les actions engagés au sein de cette composante ont permis et permettent des **réactions rapides lorsqu'une crise survient**.

Ces acteurs constituent un pôle de résilience au sein du système alimentaire, encore faut-il qu'ils puissent survivre hors période de crise face à la concurrence des acteurs de la composante mondialisée. Cette économie territorialisée et ses acteurs sont le plus souvent suffisamment compétitifs pour voler de leurs propres ailes, mais compte tenu des valeurs non marchandes produites et du potentiel de résilience que cette économie territorialisée représente, une aide publique se justifie pleinement.

Cette aide publique peut s'exprimer de différentes manières : le plus simple est de jouer sur la commande publique (par exemple dans l'approvisionnement des cantines publiques ou dans l'achat de produits pour les actions d'aide alimentaire), par la valorisation des produits locaux et de terroirs, par la défense des cultures alimentaires régionales, par des mesures de caractère fiscal ou juridique. Pour mémoire, on peut considérer en général qu'il y a **avantage comparatif des économies territorialisées dans de nombreux domaines marchands ou non marchands** comme par exemple dans la création de valeurs économiques et d'emplois locaux, création qui est motrice en termes de développement et d'aménagement des territoires, dans le respect de l'environnement, le soutien d'une diversité des cultures alimentaires et d'une qualité des produits locaux, la responsabilisation des acteurs locaux nécessaire au développement d'une démocratie alimentaire. Il s'agit d'externalités positives déterminantes pour l'avenir du système alimentaire comme pour la réduction de sa vulnérabilité. Il s'agit d'autant de valeurs ignorées et non prises en compte par le marché.

Cette question de la promotion, voire du soutien, de la composante territorialisée du système alimentaire et du rééquilibrage, voire plus, entre ces deux composantes est déterminante aussi bien pour la montée en résilience du système alimentaire que pour sa transition.

Nous avons évoqué la « **mobilitation générale** » qui s'est opérée face à la crise sanitaire et regretté qu'à ce stade celle-ci n'ait pas perduré dans l'après crise en soutien à des dynamiques de transition. Une telle mobilisation n'a pas de sens et n'est d'ailleurs pas envisageable hors d'un contexte de « démocratie alimentaire ». En effet, dans un domaine aussi vaste, ne serait-ce que parce que tous les jours tout le monde est consommateur, une voie purement autoritaire et centralisée a peu de chance de réussir. Les discours purement politiques ou purement scientifiques sont utiles, mais très insuffisants pour faire bouger les lignes et engager l'ensemble des acteurs sur des chemins de résilience et de transition. Nous avons observé et analysé les actions des collectivités. Le projet RESICO, considéré comme parallèle à notre projet, a observé et analysé les initiatives citoyennes. Dans nos interactions, nous avons perçu les complémentarités des deux démarches. Avec un peu de recul, nous en venons à considérer que la **démocratie alimentaire**, et sans doute la **démocratie elle-même**, au-delà de ses formes institutionnelles, se construit dans une **interaction vivante entre actions des collectivités territoriales et initiatives citoyennes**. Pour en revenir à des perspectives et des actions futures, cette interaction est sans doute la condition d'une possible mobilisation générale, ce qui ne signifie pas qu'il doit y avoir visions et positions uniques pour avancer, mais, d'une part, qu'un débat et une dynamique opérationnelle sont possibles et même nécessaires et, d'autre part, qu'une **gouvernance formelle des réseaux d'acteurs**, portant y compris sur l'affectation des moyens dédiés, sera nécessaire.

Le repérage et l'analyse des mesures de politiques publiques des collectivités et des initiatives citoyennes nous ont confirmé qu'il y avait suffisamment d'actions de référence dans les périodes de crise ou entre ces périodes pour **bâtir des « Pédagogies des solutions et de l'échange »** entre pairs qu'il s'agisse des collectivités ou des acteurs privés du système alimentaire. Dans le système alimentaire, le potentiel pédagogique des pionniers de la montée en résilience et/ou de l'avancée sur des chemins de transition est déterminant. Il est donc essentiel de repérer, d'analyser, de caractériser, de capitaliser ces mesures publiques et ces initiatives citoyennes et privées pour pouvoir les valoriser dans la création d'outils pédagogiques reposant sur des expériences conduites en milieu réel par des acteurs publics ou privés, eux aussi réels.

Enfin, dans ces séquences « crise / post-crise - pré-crise / crise », **la prévoyance** est nécessaire, mais elle est souvent prise en défaut puisque nous sommes face à l'imprévu et même souvent face à l'imprévisible. Nous pensons donc que, si la résilience est une vertu cardinale, **la flexibilité des systèmes est essentielle**. Ce n'est pas dans la rigidité des systèmes et des prévisions que peuvent se manifester la diversité et l'originalité des réponses apportées aux avaries créées par la crise souvent à des échelles très locales. De ce point de vue, la crise du COVID-19 en est une parfaite illustration : imprévisibilité, créativité des acteurs, diversité des solutions. Ajoutons que le numérique a joué un grand rôle dans le repérage et la localisation des acteurs et des actions et dans l'échanges des expériences. Il s'est joué, dans un contexte devenu flexible, **un processus et un moment pédagogiques** qui ont permis au système alimentaire de tenir.

LIVRABLE 2

Analyse des données issues du questionnaire et des entretiens





ANALYSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

Contexte et objectif de l'étude

Les systèmes alimentaires sont confrontés à des crises de natures et d'intensités multiples. Certaines sont soudaines à l'image de la crise sanitaire, des catastrophes naturelles ou des chocs économiques. D'autres prennent des formes rampantes telles que les crises environnementales en cours.

Le projet « Collectivités, crises et résilience territoriale et alimentaire : Action publique et publics en action » vise à étudier les réponses apportées par les collectivités territoriales aux perturbations de leur système alimentaire et à la montée de la précarité alimentaire engendrées par la crise de la COVID-19.

A cet effet, le consortium a développé un questionnaire pour **identifier et analyser les dispositifs publics pro-résilience alimentaire**.

Il a été adressé aux **communes, villes, EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale), Parcs Naturels Régionaux** ou encore aux **départements** ou aux **régions**, en particulier aux chargés de mission agriculture, alimentation, développement local ou action sociale, enfin aux coordinateurs de PAT, ayant été impliqués dans le pilotage ou la mise en œuvre d'au moins une action déployée par la collectivité pendant la crise sanitaire.



Identifier et analyser les dispositifs publics pro-résilience alimentaire



Analyse des résultats de l'enquête

• Profil des répondants

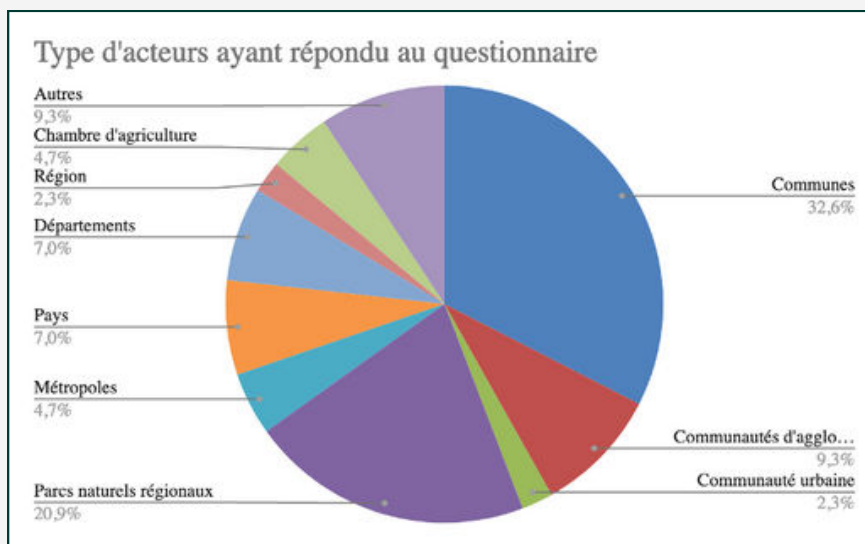
Le questionnaire a été ouvert par **74 répondants**. Parmi eux, 43 l'ont rempli. **L'analyse porte donc sur ces 43 réponses.**

27 territoires ont rapporté avoir mis en œuvre au moins une action pour la résilience alimentaire. 16 répondants n'ont pas déclaré d'activité pro-résilience spécifique.

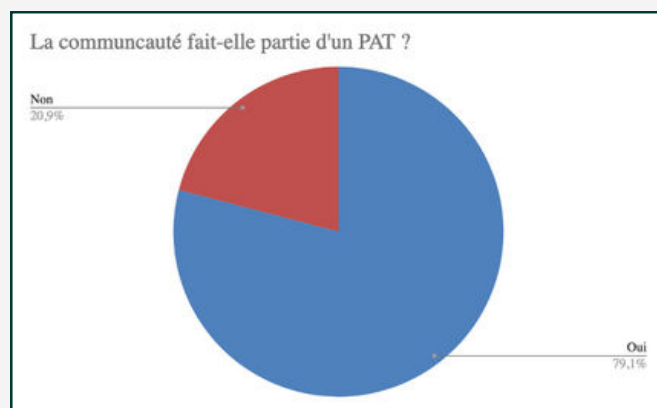
Le questionnaire a été rempli par une **grande diversité d'acteurs, appartenant à différents niveaux de gouvernance**. Les résultats présentent donc une diversité d'expériences et de points de vue ayant trait aux dommages causés par le Covid-19.

On observe une **représentation forte des communes** dans l'échantillon. Elles représentent 32 % des répondants. Cette forte représentation tend à influencer les résultats à l'aune de l'expérience des communes.

La diversité des répondants est également géographique : communes, grandes villes, parcs, départements, régions. A noter que trois répondants de DROM/COM (Réunion, Guyane) ont répondu au questionnaire.



Parmi les territoires répondants, **34 collectivités font partie d'un PAT**, 9 n'en font pas parti.





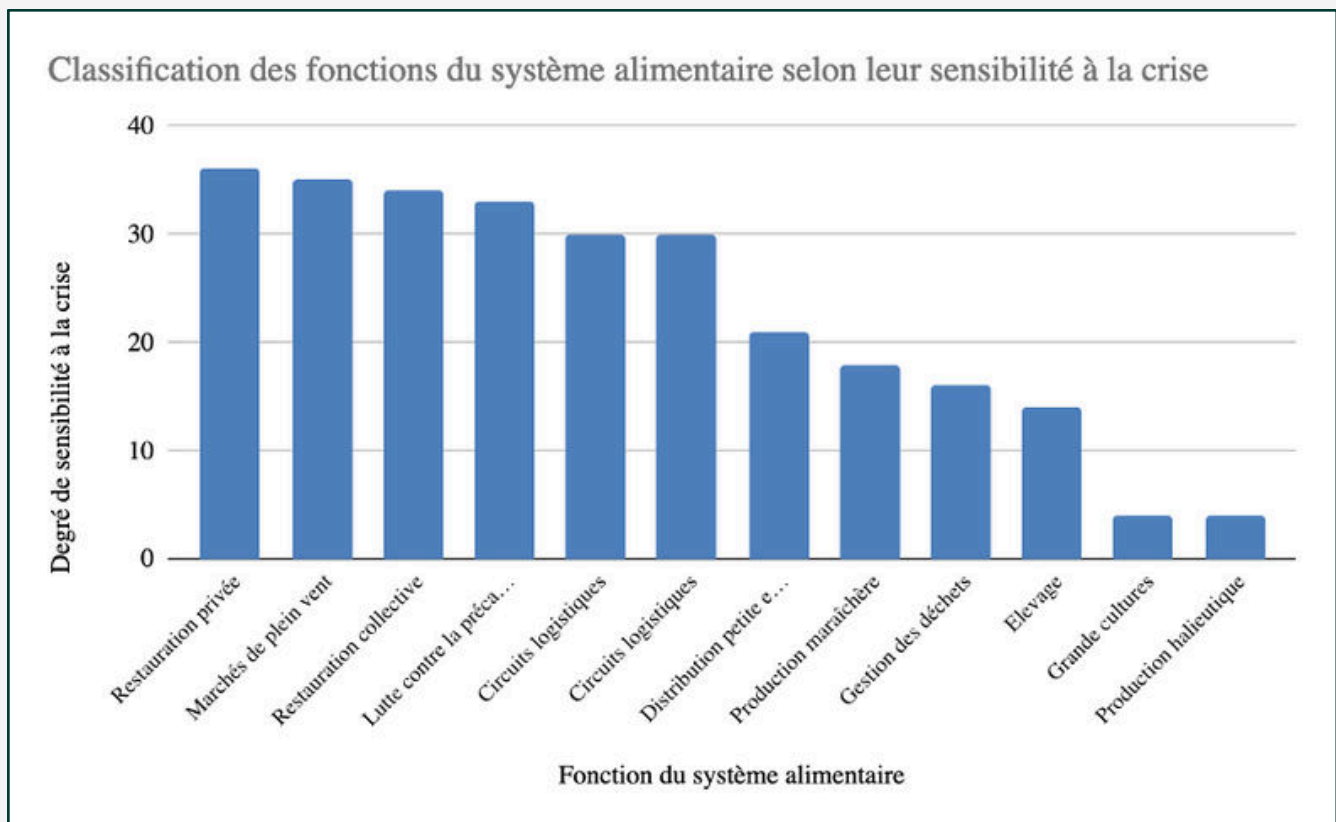
• Vulnérabilités et résilience du système alimentaire face à la crise

* Impact direct de la crise sur les fonctions principales du système alimentaire

Pour la plupart des répondants, **toutes les fonctions du système alimentaire ont été impactées par la crise**, ce qui démontre l'ampleur de la crise du covid et de ses effets sur le système alimentaire.

Cependant, les différents secteurs ont été affectés différemment. Les secteurs les plus impactés par la crise sont, par ordre d'importance :

- La restauration privée,
- La restauration collective,
- Les marchés de plein vent,
- La lutte contre la précarité,
- Les circuits logistiques.



Note : l'axe des ordonnées, défini comme le degré de sensibilité de la fonction à la crise, représente le nombre de fois où la fonction a été déclarée « fortement impactée » ou « impactée » par les répondants.



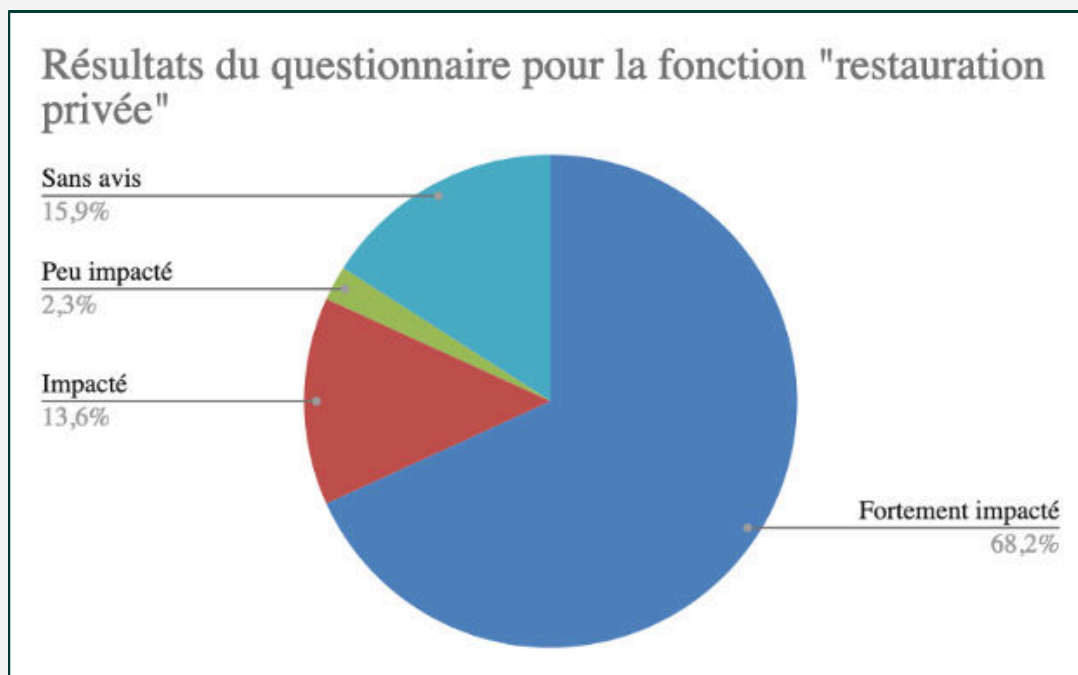
Dans les grandes villes, la faible production agricole locale a induit une **fragilisation de l'accessibilité alimentaire lors de la fermeture des marchés**. Dans les zones rurales, producteurs et consommateurs sont aussi très dépendants des marchés de plein vent pour accéder à l'alimentation. Le secteur de la lutte contre la précarité a aussi subi une désorganisation du fait du confinement des bénévoles.

La distribution en petites et moyennes surfaces a connu un impact limité. Cet écart avec la grande vulnérabilité des marchés de plein vent peut être expliqué par l'ouverture maintenue des surfaces de distribution pendant la crise.

La gestion des déchets et la transformation sont impactées, mais dans une moindre mesure par rapport aux secteurs précédemment cités.

Les différentes filières agricoles ont été différemment touchées : faiblement pour la production halieutique et les grandes cultures, fortement pour les cultures maraichères qui restent les plus impactées des filières de production. Cela peut s'expliquer notamment par la baisse de la disponibilité de la main d'œuvre saisonnière et le caractère plus périssable de ces productions. Certains répondants ont noté le fort impact de la crise sur les productions de niches ou à haute valeur ajoutée (miel, vanille, huiles essentielles), du fait notamment d'un recentrage de la population sur les produits de grande consommation.

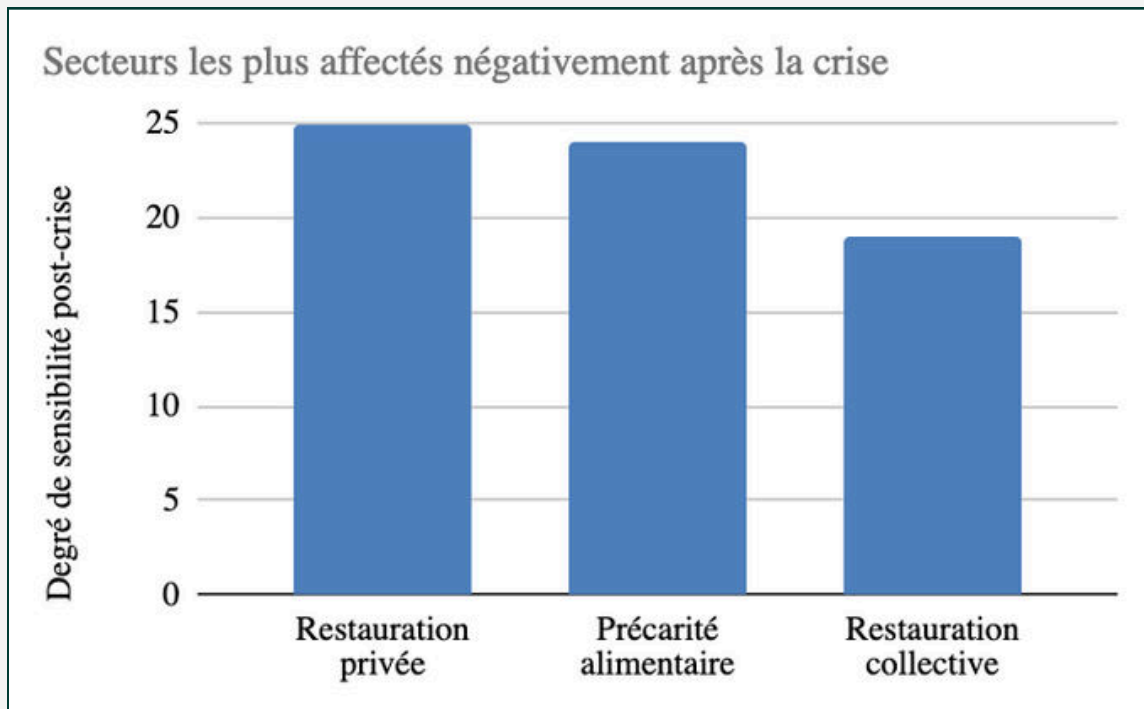
La fonction de restauration privée a été décrite par les répondants comme la plus impactée. Le graphique suivant illustre les différentes appréciations de l'impact pour cette fonction du système alimentaire.





* Impact de long terme sur les fonctions du système alimentaire

Les secteurs de l'alimentation ont été analysés à l'aune de leurs situations après la crise du covid-19. Ainsi, il apparaît que **3 secteurs principaux** sont encore négativement affectés par la crise du covid-19 : la restauration privée, la lutte contre la précarité alimentaire et la restauration collective.



Les commentaires des répondants apportent des explications sur la fragilité de ces secteurs.

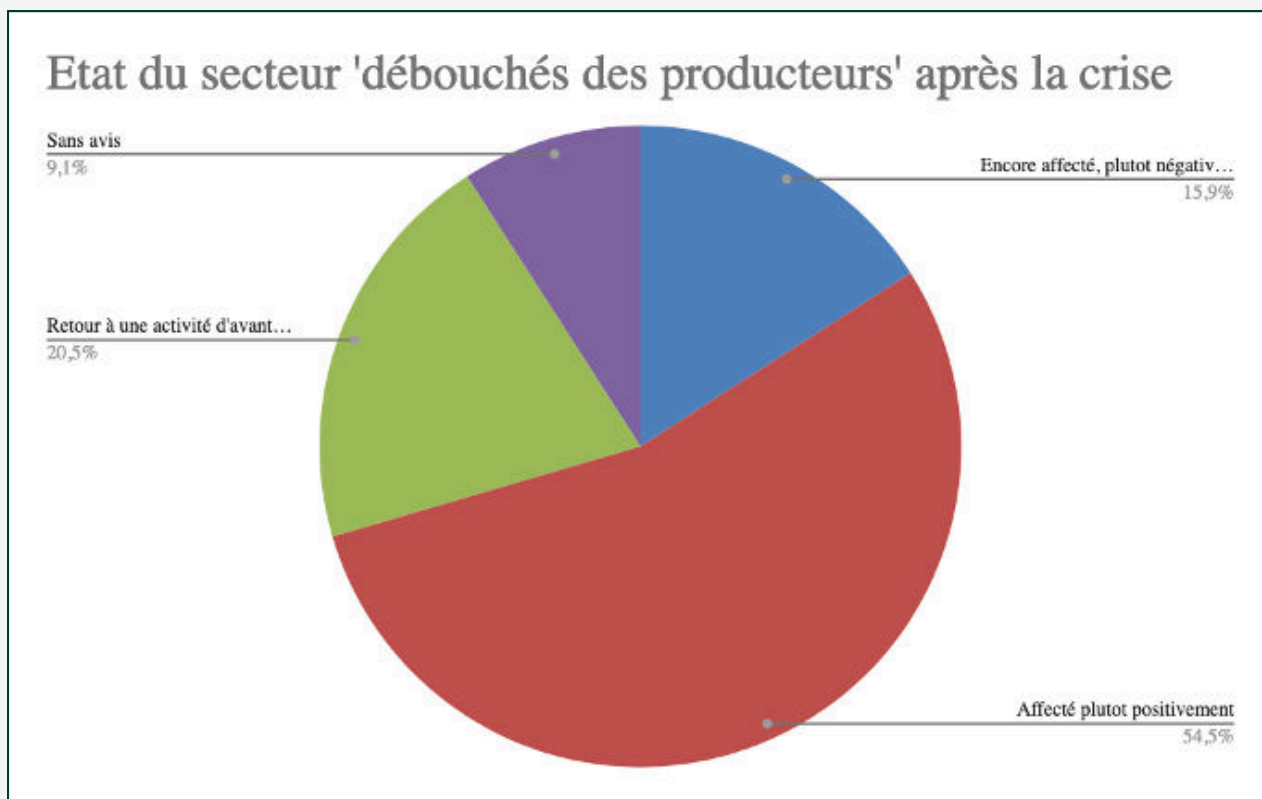
La restauration collective, qui a été fortement impactée par la crise, est aussi concernée sur le long terme par la loi EGalim, qui impose aux communes de nouvelles règles pour l'approvisionnement des cantines.

Les impacts sur **la restauration privée** découlent d'une tendance à la réduction de la clientèle, d'une évolution des habitudes alimentaires.

D'autres secteurs sont considérés comme ayant retrouvé un niveau d'activité pré-Covid : le secteur de la production, de la transformation, des fonctions logistiques, ainsi que la gestion des déchets.



Néanmoins, suite à la crise, on note une **évolution des circuits entre producteurs et consommateurs**. En effet, suite à la multiplication des initiatives rapprochant producteurs et consommateurs pendant la crise, la distribution en circuits courts et la visibilité, et souvent la préférence, pour une consommation locale et des produits locaux ont tendance à s'affirmer.

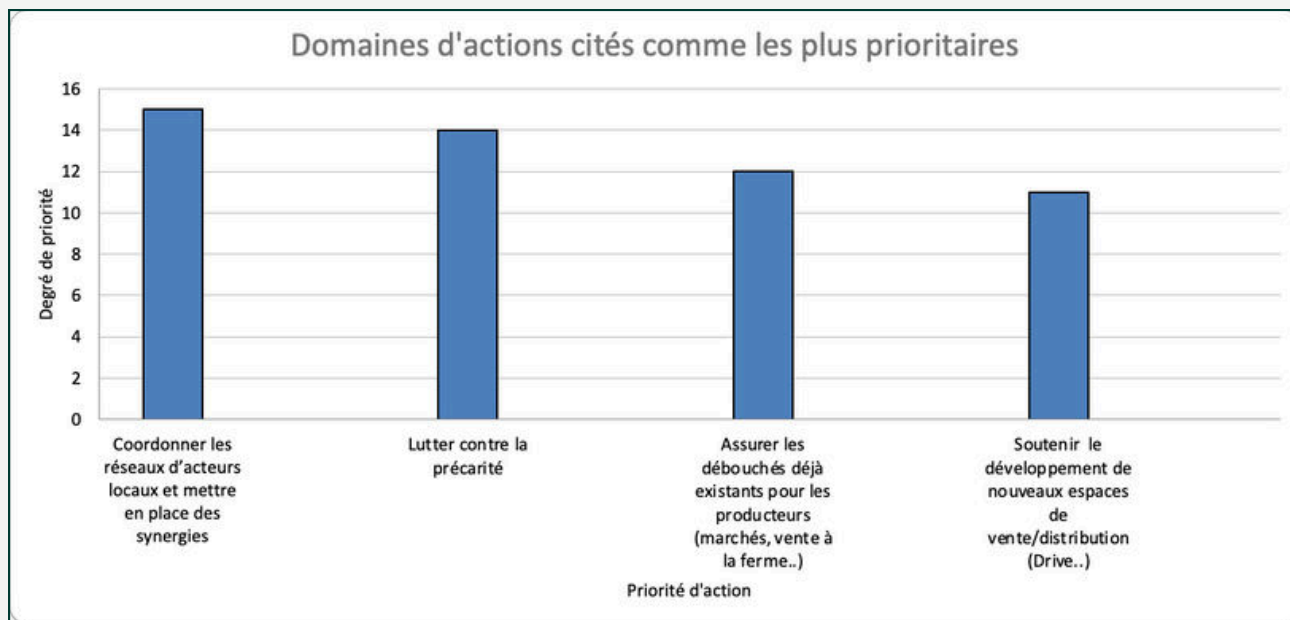




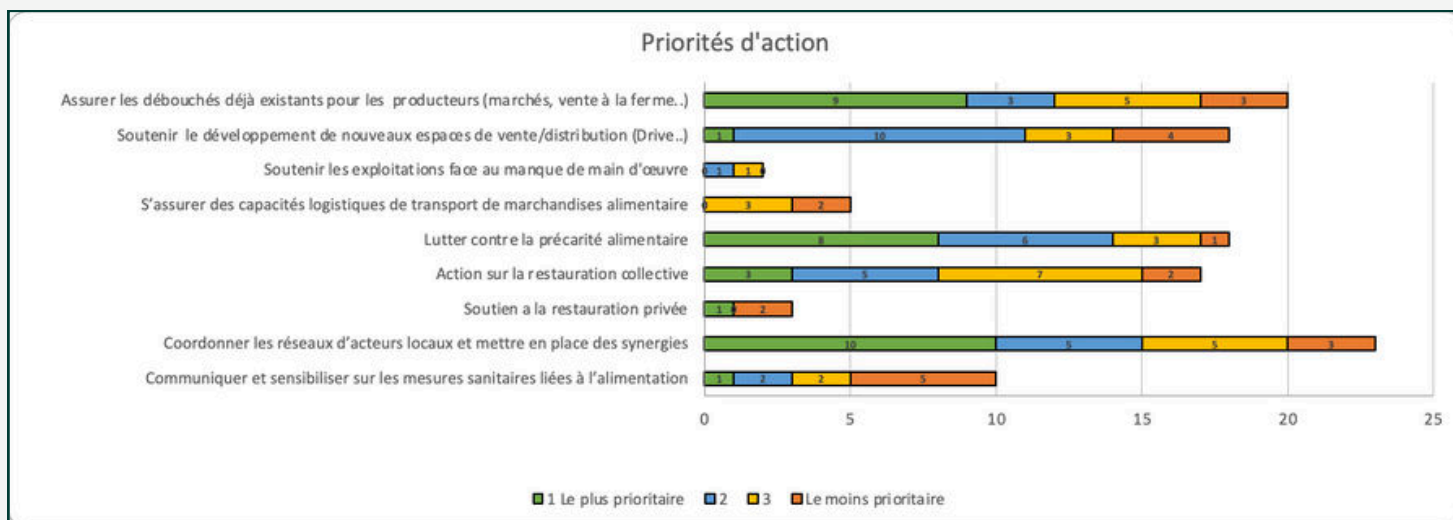
- **Actions de résilience alimentaire mises en œuvre par les acteurs**

- ✳ **Priorités d'actions**

Les quatre priorités d'action les plus citées sont les suivantes :



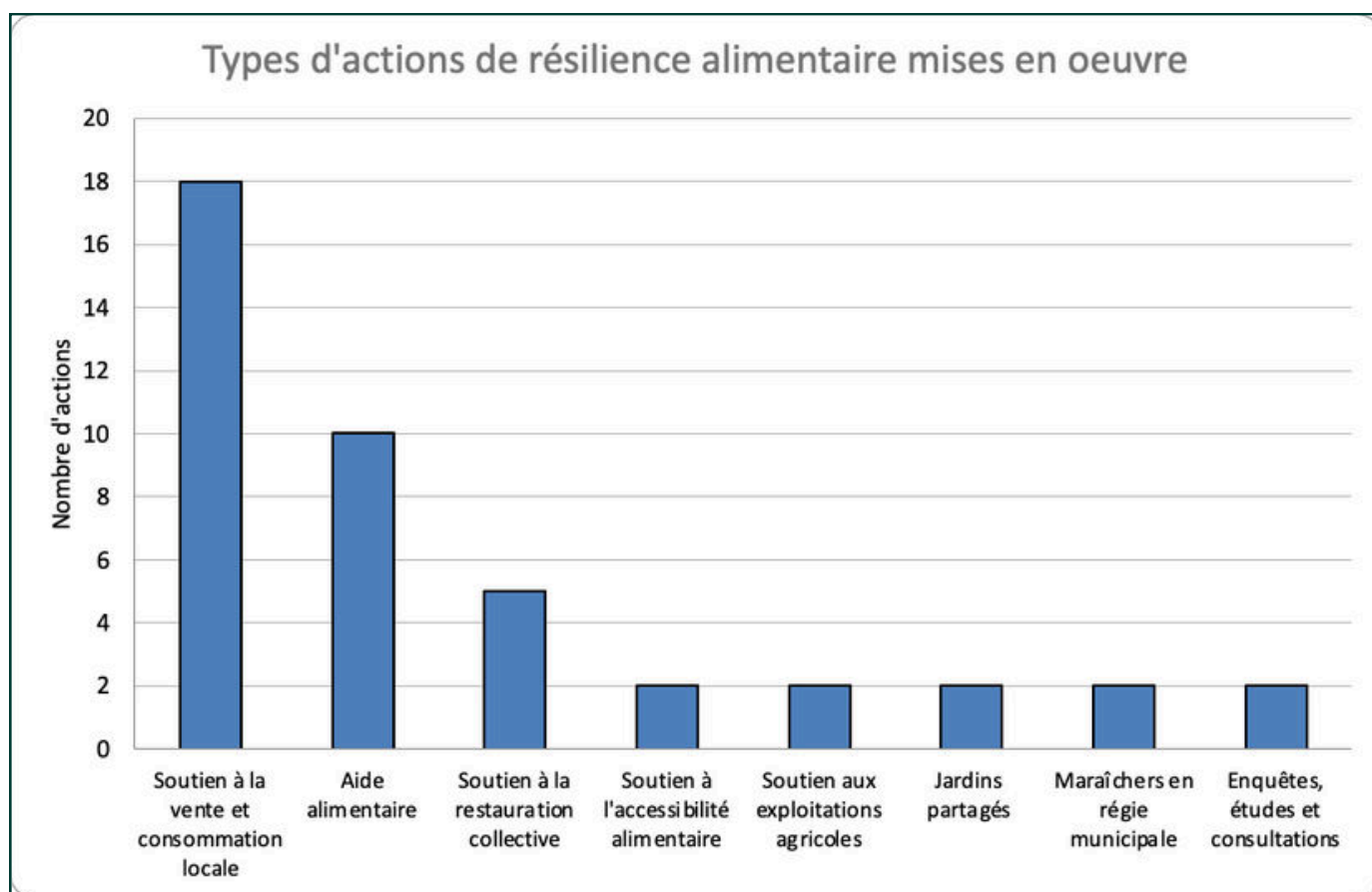
Note : Le degré de priorité d'action correspond au nombre de citations « la plus importante » ou « importante » de la part des répondants. Ces citations s'orientent d'abord vers la coordination des acteurs, la lutte contre la précarité, puis les débouchés et enfin les espaces de ventes.





* Types d'actions mises en œuvre

Un total de **32 territoires** ont fait remonter une ou deux actions destinées à renforcer la résilience alimentaire de leur territoire. **38 actions ont été proposées par les répondants.** Celles-ci ont été classées en catégories pour faciliter leur analyse.



Les catégories d'actions les plus souvent mises en œuvre sont :

- **Le soutien à la vente et à la consommation de produits locaux,**
- **Les actions d'aide alimentaire,**
- **Le soutien à la restauration collective.**



Le soutien à la vente et à la consommation de produits locaux prend souvent la forme du développement de plateformes numériques mettant en lien direct producteurs et consommateurs. Ainsi, parmi les initiatives recensées, 3 sont centrées sur le développement de plateformes numériques pour l'achat en ligne de produits locaux. D'autres actions de soutien visent à une communication renforcée sur les productions locales, afin de renseigner les habitants sur les possibilités d'achat de produits locaux. 2 cartes de localisation de producteurs locaux ont ainsi été décrites parmi les actions mises en œuvre, ainsi que 2 catalogues de contacts. Cette communication a pris la forme de cartes en ligne localisant les producteurs locaux ou de catalogues de contacts à destination des consommateurs. Des lieux de ventes en direct ont aussi été mis en place pour faciliter les rencontres entre producteurs et consommateurs et la vente en circuits courts (marchés, lieux de vente ponctuels ou drives).

On observe aussi des **synergies importantes entre soutien à la vente en circuits courts et actions d'aide alimentaire** : ces dernières ont été orientées vers la distribution de produits locaux. Ainsi, des bons alimentaires distribués ont été utilisés exclusivement pour l'achat de produits locaux, des épiceries sociales ont fourni principalement des produits locaux et les paniers distribués aux personnes en précarité alimentaire ont été remplis de produits locaux.

Les **actions de soutien à la vente de produits locaux et de soutien à la restauration collective** ont aussi été souvent menées en synergie. C'est notamment le cas d'une action de valorisation de la viande locale dans la restauration collective et d'une action visant à soutenir la logistique de transport de produits locaux pour la restauration collective.

Les actions d'aide alimentaire sont aussi nombreuses. Elles visent à l'installation d'épiceries avec tarification sociale et solidaire, à la distribution de paniers et de repas aux personnes en précarité alimentaire, à la mise à disposition de surplus de production par les producteurs à destination d'associations d'aide alimentaire. Ces initiatives foisonnantes ont souvent été destinées à un public étudiant (trois d'entre elles) et menées en synergie avec la valorisation de produits locaux. Ainsi un lycée agricole a mis sur pied un jardin dont la production est destinée à soutenir des actions d'aide alimentaire.



D'autres actions d'**accessibilité alimentaires** ont été menées, celles-ci à destination du grand public et non réservées à un public précaire (épicerie ou vente en ligne).

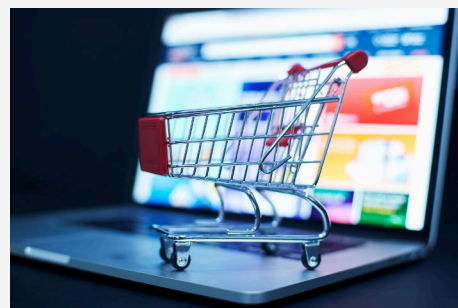
Le **soutien à la restauration collective** a aussi été important, sous la forme de subvention à des productions locales à destination de la restauration collective, ou de soutien à la logistique d'approvisionnement en produits locaux.

Une initiative innovante apparaît deux fois dans la liste des actions mises en œuvre : la **production agricole en régie municipale**. Ce mode de gestion reste aux mains de la collectivité, qui salarie un agriculteur et l'installe sur du foncier municipal. La production, biologique souvent, est destinée à la restauration collective (écoles, EHPAD, hôpitaux...).

Des actions de soutien ont été apportées **aux exploitations agricoles**, notamment pour faciliter le recrutement d'une main d'œuvre saisonnière manquante.

Deux initiatives de **jardins potagers** ont été mises en œuvre, dans une démarche de pédagogie et d'accès à l'alimentation saine pour les familles productrices.

Enfin, des **consultations et des enquêtes** ont été menées pour identifier les impacts de la crise sur la population et les initiatives à haut potentiel de résilience.





* Études des freins et des leviers

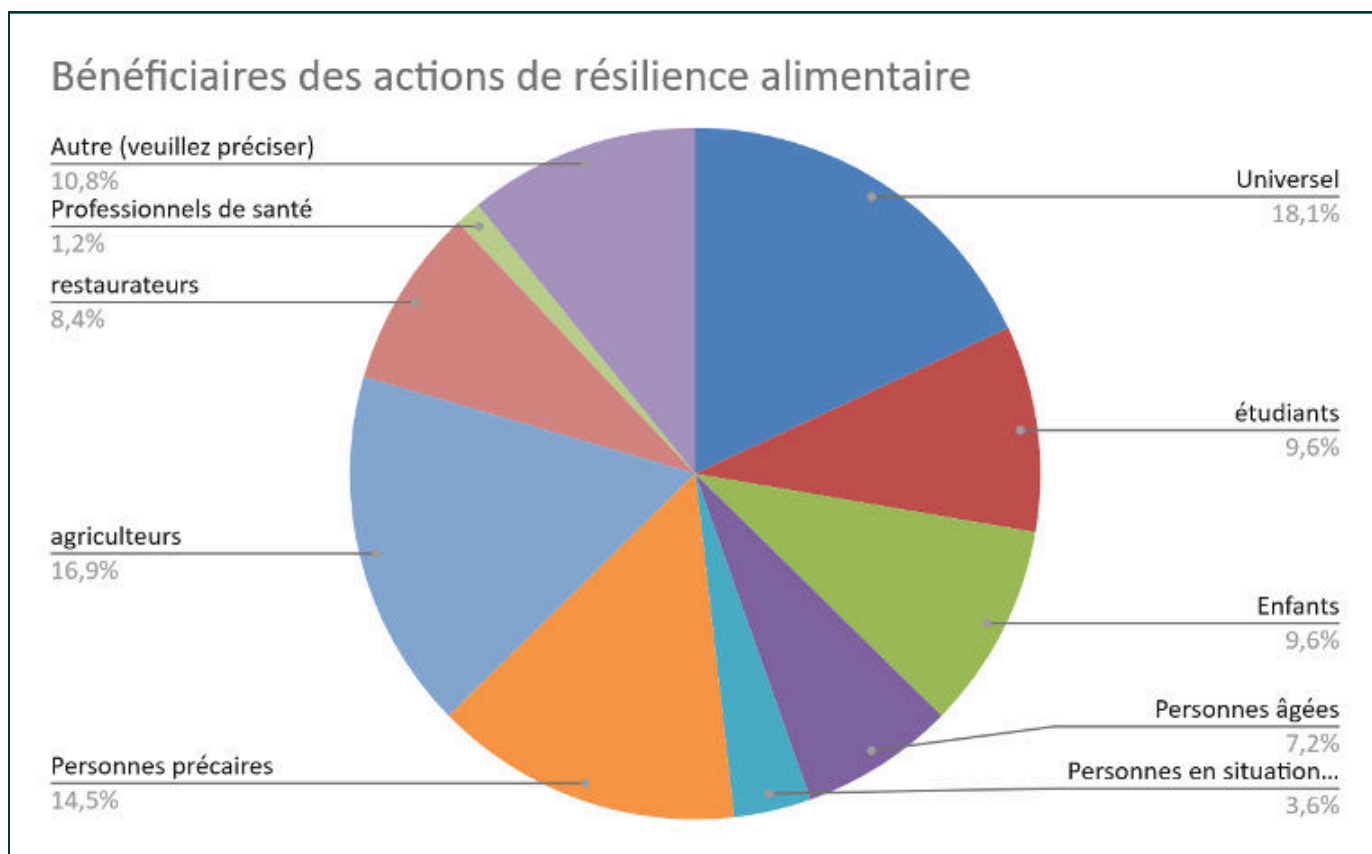
Une partie du questionnaire porte sur le retour d'expériences des actions mises en place.

Nous pouvons regrouper ces retours selon **trois catégories** :

- Premièrement, on note que de nombreux témoignages pointent **l'importance des dynamiques de collaboration et de travail antérieures à la crise**. Les partenariats, les bonnes relations, les interconnaissances, les habitudes de travail en commun entre différentes structures et institutions sont des leviers importants permettant la rapidité et l'efficacité du déploiement d'une action. Plusieurs réponses témoignent aussi l'engagement fort et central des personnels des institutions Publiques. Un témoignage mentionne la qualité préexistante de l'organisation des services ayant permis une bonne réactivité. La volonté politique des élus est enfin essentielle pour construire une dynamique au sein de la collectivité.
- **Quelques difficultés générales** sont mentionnées, au-delà des problèmes particuliers liés à la mise en place d'une action. Une difficulté importante pour certains territoires est souvent la faible capacité d'approvisionnement en produits locaux et/ou bios ; il n'y a pas assez de volume ni de diversité de produits à proximité. De plus, il y a un frein par rapport au prix. Les collectivités s'engagent à défendre l'alimentation locale mais la concurrence est élevée, notamment pour la viande. Qu'elles que soient les actions mises en place, tenir une fourchette de prix raisonnable n'est pas toujours facile.
- La troisième catégorie de retours d'expériences concerne les **impacts des actions menées par les collectivités**. Ces retours sont mesurés par le nombre de bénéficiaires ou d'utilisateurs ayant participé ou bénéficié au service mis en place. Souvent il est souligné l'impact à court terme de ces actions qui ne sont pas pérennes, rapidement peuvent apparaître une diminution de l'intérêt des consommateurs, l'effet de financements exceptionnels non reconduits et l'inutilité de continuer l'action. D'autre part, il y a un certain nombre d'actions dont les impacts n'ont pas été mesurés soit du fait que les études n'ont pas encore été faites soit qu'elles sont trop compliquées à mener.



* Types de bénéficiaires des actions



* Rôle de la collectivité dans les projets

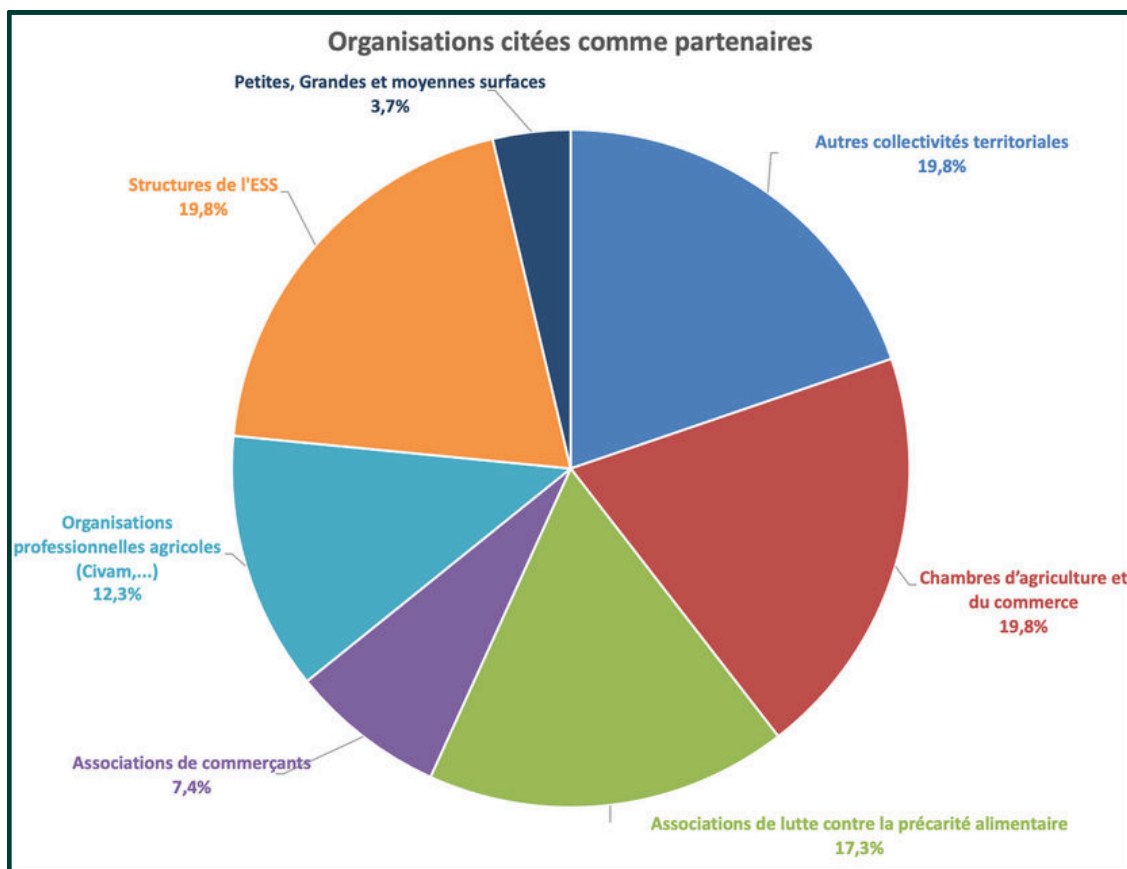
Le plus souvent les projets cités ont été le plus souvent **portés directement par la collectivité**.

Cependant, certaines collectivités mentionnent des projets mis en œuvre par une association ou une autre collectivité qu'elles ont pu soutenir, financer, utiliser comme un relai d'information, voire coordonner.



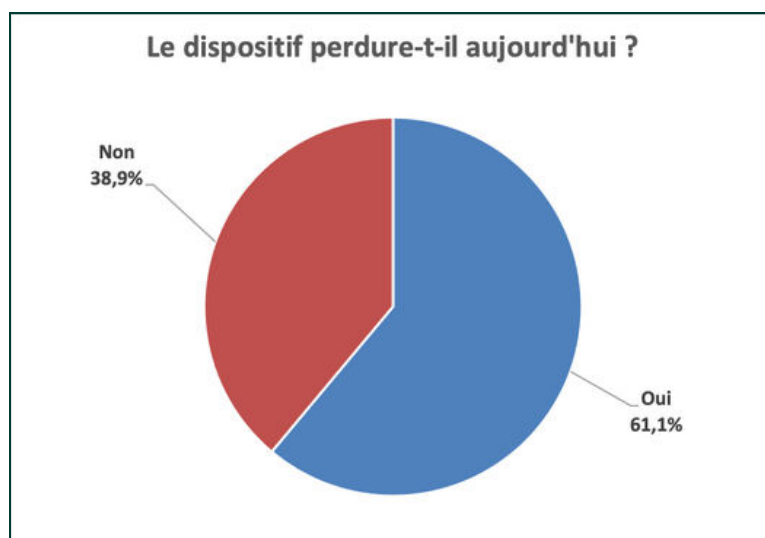
* Les partenaires à la réalisation des actions sont souvent divers

Les partenaires des collectivités pour la mise en œuvre des actions ont été divers :



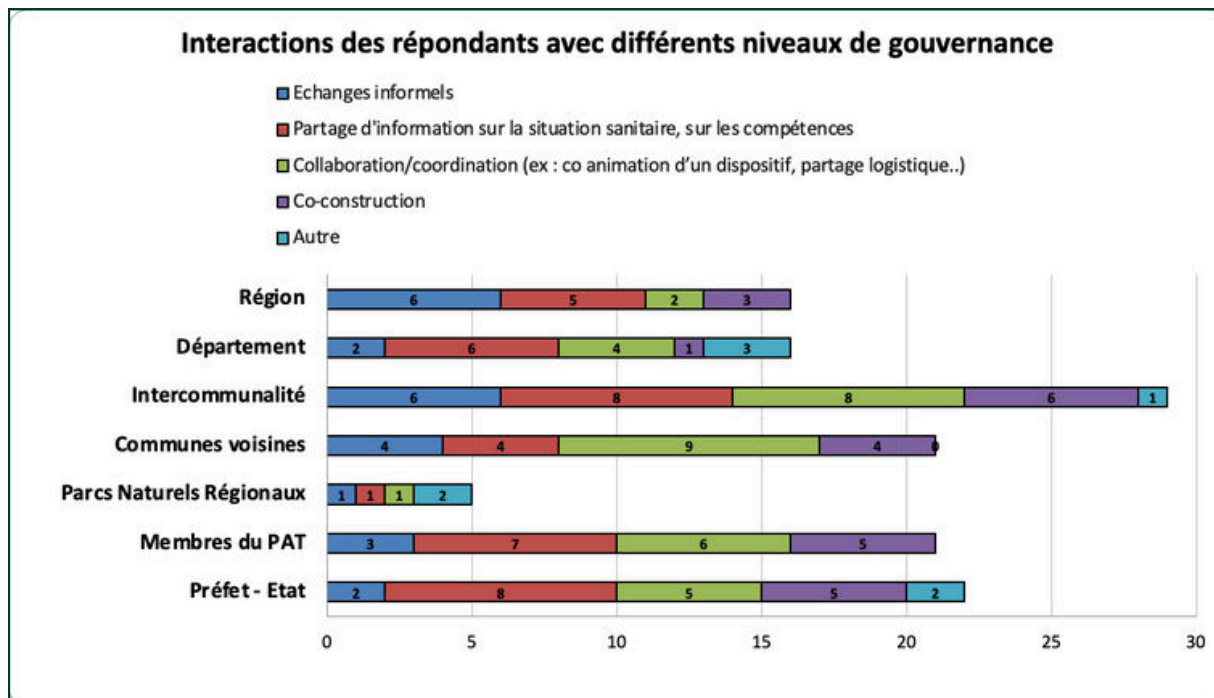
* Soutenabilité de l'initiative

La majorité des initiatives (61%) perdue aujourd'hui, certaines cependant sous des formes différentes, adaptées.





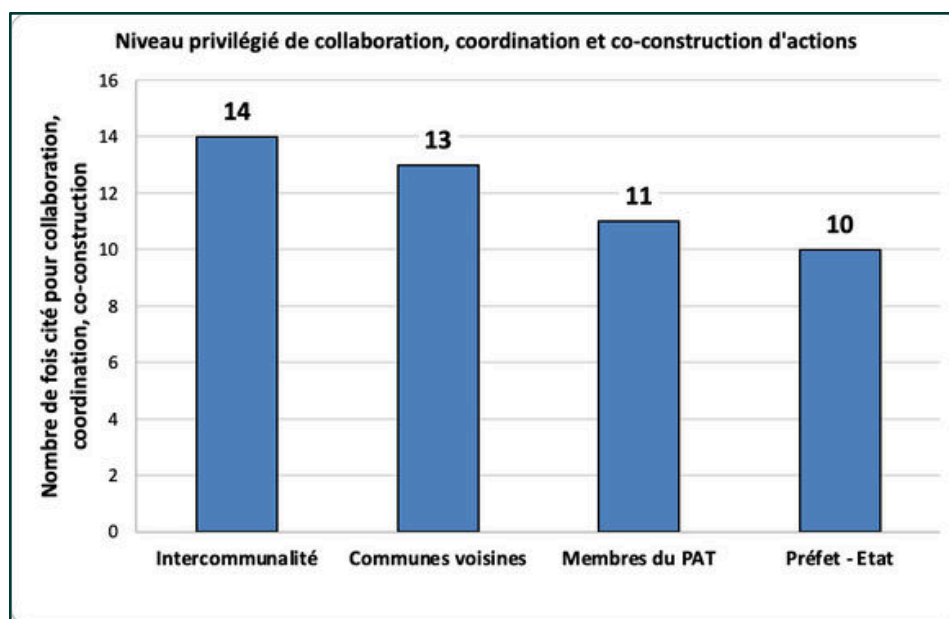
• Interactions entre les acteurs en temps de crise



On observe de fortes interactions entre les membres d'un PAT ou au niveau de l'intercommunalité, avec des communes voisines, avec l'État.

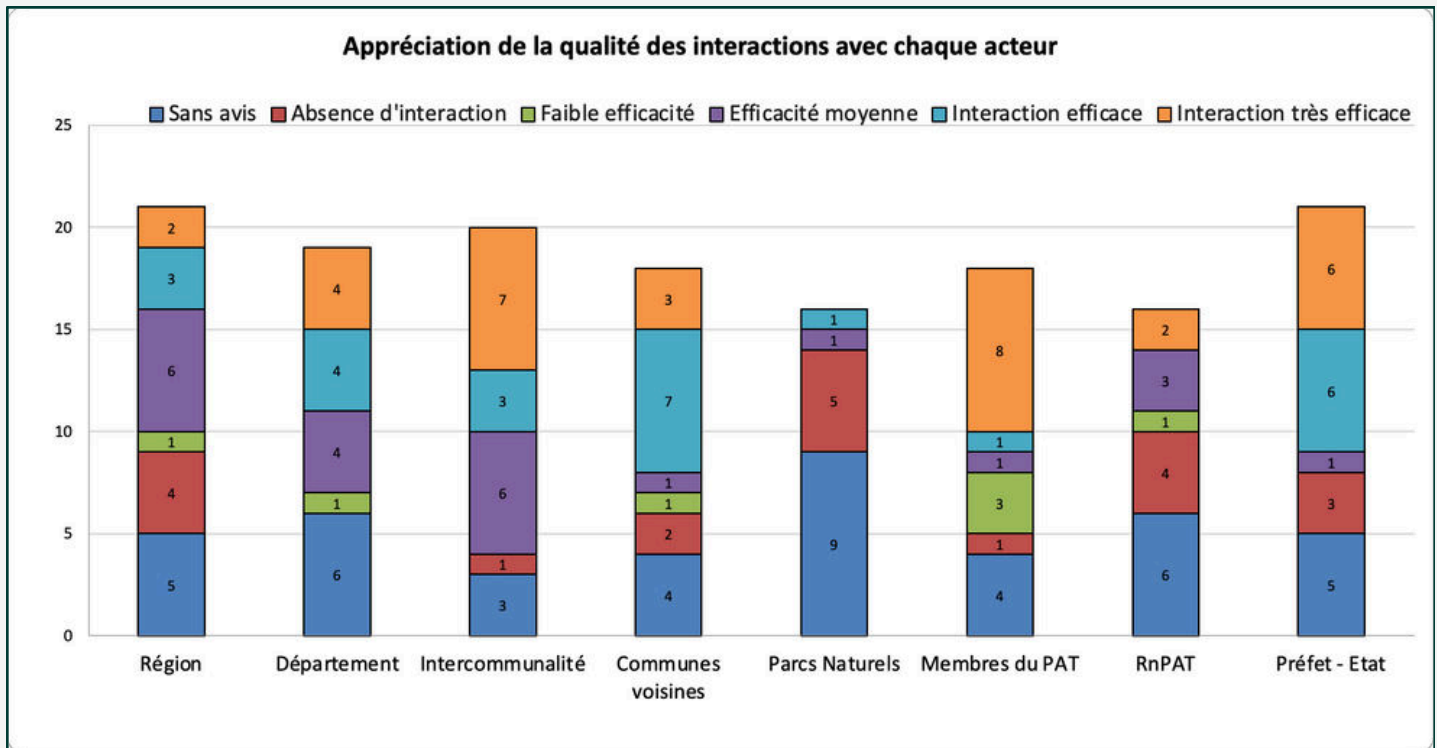
Les interactions avec les parcs naturels sont faibles, mais cela s'explique souvent par l'absence de parcs dans les territoires des répondants.

Cette partie de l'étude est aussi largement influencée par l'échantillon : 33% des répondants étant des communes, leurs interlocuteurs réguliers sont donc très représentés dans les réponses.





• **Appréciation par les répondants de la qualité des interventions avec chaque acteur**



On observe ainsi que les interactions avec les 3 types d'acteurs suivant ont été jugées de bonne qualité :

- **Le préfet ou l'État** (92% des interactions sont jugées efficaces ou très efficaces)
- **Communes voisines** (83% des interactions sont jugées efficaces ou très efficaces)
- **Membres du PAT** (69% des interactions sont jugées efficaces ou très efficaces).

• **Ressources et besoins des territoires en matière de résilience**

L'une des questions était centrée sur l'identification du niveau de ressources disponibles et de compétences mises à la disposition du territoire interrogé pour renforcer la résilience alimentaire.

Il ressort des questions que :

- Les répondants ont déclaré être **sans avis dans 20% des cas**
- **47%** des répondants ont déclarés être **dotés de ressources plutôt suffisantes** pour traiter des enjeux cités
- **33%** des répondants ont déclarés être dotés **de ressources plutôt insuffisantes** pour traiter des enjeux cités.

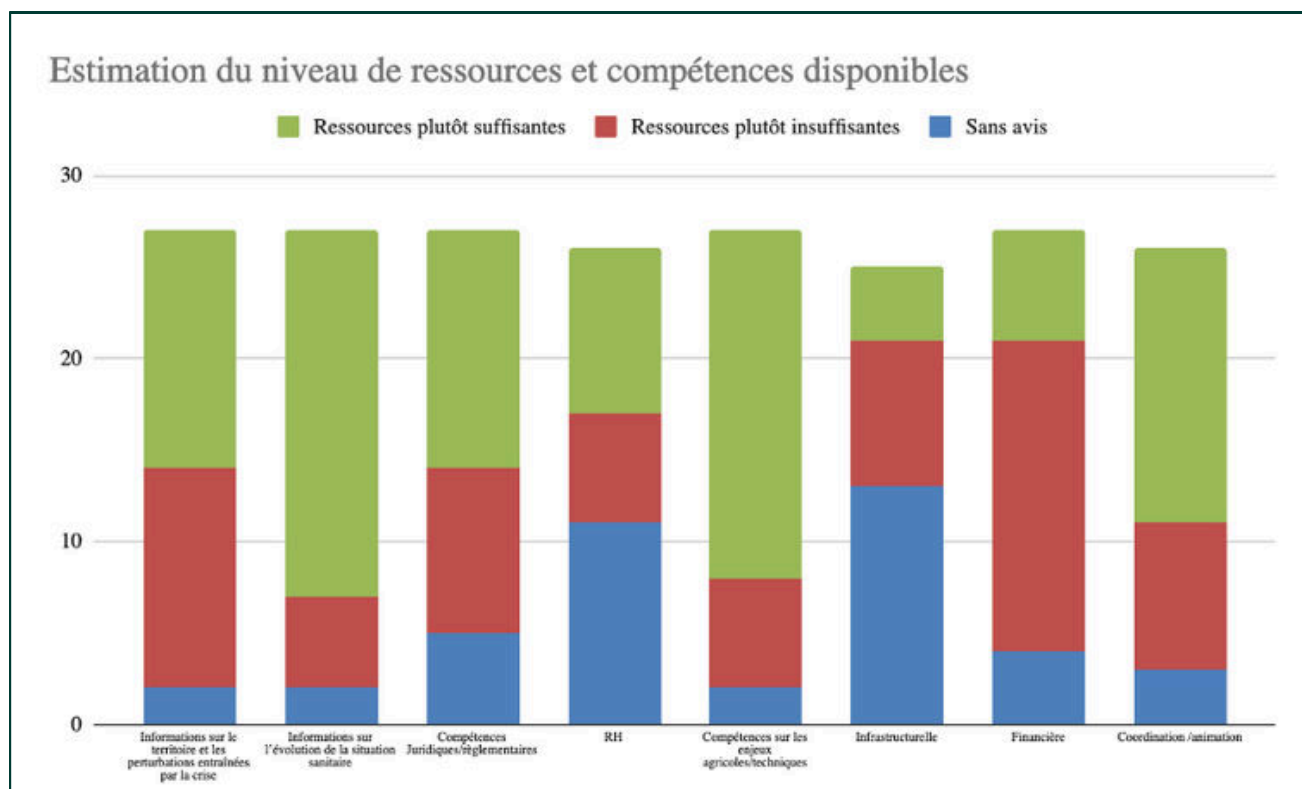


La dotation en ressources et compétences apparaît donc comme globalement suffisante.

Deux commentaires formulés ouvrent des pistes d'explications sur l'origine de ces moyens mis à disposition :

- « Les ressources/compétences liée à l'alimentation s'étoffent progressivement dans la collectivité et sur le territoire. La crise sanitaire a certainement conforté cette dynamique préexistante. Décloisonnement aussi de certaines thématiques (agriculture/alimentation/social) qui offre de belles perspectives ».
- « C'est la ressource financière du Plan de relance accordé au PNR fin 2020 qui a permis d'allouer une ressource au PAT au sein du PNR. Cette ressource dédiée n'existait pas au moment du début de la crise sanitaire. »

Cependant, cette disponibilité des ressources varie en fonction des enjeux. Ainsi, les ressources dédiées à l'information sur l'évolution de la situation sanitaires sont jugées plutôt suffisantes. Les territoires s'estiment aussi plutôt bien dotés en ressources pour les compétences sur les enjeux agricoles et techniques. En revanche, **les ressources destinées à l'amélioration des infrastructures sont estimées plutôt insuffisantes**. Il en va de même pour les ressources permettant de diffuser de l'information sur les perturbations entraînées par la crise.





ANALYSE DES ENTRETIENS

19 entretiens ont été menés par nos six structures : 5 par le Labo de l'ESS, 3 par le RTES, 2 par la FPNRF, 7 par Let's Food et 2 par RESOLIS.

Sur ces 19 entretiens :

- 5 ont été centrés sur les dynamiques de résiliences des villes (dont un CCAS)
- 3 sur les EPCI
- 3 sur les PNR
- 5 sur les départements/régions
- et 3 sur des directions régionales de l'ADEME

Les personnes enquêtées sont des responsables de la stratégie alimentaire locale (directeurs, chefs de service, élus...) ou des chargés de missions ou de projets.

Les entretiens ont été construits autour de **deux sujets principaux de la résilience alimentaire des territoires durant la pandémie du COVID-19** : les impacts de la crise sur le système alimentaire local et les actions mises en place par les collectivités.

Les informations tirées de ces entretiens sont complémentaires de celles issues du questionnaire. Elles permettent de comprendre plus précisément les dynamiques à l'œuvre.



19 entretiens ont été réalisés par nos 6 structures

Construits autour de 2 sujets principaux :

- **Les impacts de la crise sur le système alimentaire local**
- **Les actions mises en place par les collectivités**



Impacts de la crise sanitaire selon le point de vue des personnes enquêtés

Les personnes enquêtées évoquent dans leur grande majorité **les problèmes qu'a posé la fermeture des marchés de plein vent.**

Ces problèmes ont été en premier lieu l'approvisionnement en produits frais pour les nombreux particuliers ayant l'habitude de faire leurs courses de fruits, de légumes et de féculents au marché. Ces fermetures ont été sources d'incompréhension pour certains particuliers du fait du caractère souvent extérieur des marchés, c'est-à-dire avec un plus faible risque de contamination que dans les magasins de la grande distribution.

Ces fermetures ont impacté les producteurs habitués à vendre leurs produits en circuits courts ou sur des marchés. Elles ont impacté également les commerçants revendeurs qui se sont retrouvés avec un stock important de produits frais sans débouchés du jour au lendemain. Ils ont dû trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits.

Les impacts de ces fermetures ont cependant des limites. Trois entretiens évoquent les **adaptations rapides des producteurs et des commerçants** par l'organisation de nouveaux circuits logistiques tels que le drive ou la livraison à domicile mais aussi la vente à la grande distribution et à la restauration collective (hors scolaire).

Le circuit-court a connu une forte demande mais cette dynamique n'a pas le plus souvent perduré :

- « Mais après la crise, on observe surtout un retour à une consommation conventionnelle, aux circuits de la grande distribution. Le changement de consommation vers des circuits courts et les productions locales n'a pas eu lieu ».

Le deuxième type d'impacts qui est le plus présent dans les témoignages des enquêtés est la **fermeture de la restauration collective scolaire.**

Les familles ont connu une hausse de la part de l'alimentaire dans leurs budgets. Pour les familles précaires, cette charge supplémentaire a été difficilement soutenable.

De plus, l'arrêt de la restauration scolaire a affecté certains producteurs avec l'apparition d'un surplus de production non vendu.

Cependant, les autres restaurations collectives (hôpitaux, prisons, EHPAD,...) ont continué à fonctionner, parfois même de manière plus intense.



Pour les collectivités territoriales, une autre conséquence importante de la crise sanitaire est **la hausse de la précarité alimentaire**, notamment chez le public étudiant.

Certaines associations fournissant de l'aide alimentaire ont dû temporairement interrompre leurs activités. D'autres associations ont fait face à des difficultés dans l'approvisionnement et la participation des bénévoles. Dans une ville, il est évoqué que des potentiels bénéficiaires étaient sortis du réseau de l'aide alimentaire par peur de la contamination, aggravant plus encore la précarité de ces personnes.

D'après plusieurs témoignages, **les dispositifs existants**, qu'ils soient publics, associatifs ou un mixte des deux, **se sont rapidement réorganisés et ont réussi à assurer une continuité de l'aide alimentaire**.

- « *Les dispositifs sociaux préexistants et le tissu associatif dynamique qui existait sur le territoire ont permis d'absorber le choc. Le système alimentaire local a pu se maintenir de manière plutôt résiliente.*»

Enfin, deux derniers problèmes ont été mentionnés : le **manque de travailleurs agricoles** dû à la fermeture des frontières fragilisant les exploitations, ainsi que le **coût de la crise sur le budget communal** dû aux financements d'associations ou de dispositifs en réponses aux impacts de la crise.

Actions des collectivités [1]

Les collectivités ont utilisé certaines de leurs compétences pour réagir aux conséquences négatives de la crise sanitaire sur le système alimentaire local.

Premièrement, les collectivités ont utilisé leur pouvoir politique pour obtenir des préfetures et des ministères une réouverture des marchés de plein vent selon des modalités permettant le minimum de risque de propagation du virus.

[1] Cette partie ne concerne pas les 7 entretiens réalisés dans les DROM car les entretiens ont plutôt porté sur le contexte et les enjeux des systèmes alimentaires locaux. Un document spécifique sur la situation des DROM a été réalisé par Let's Food.



Les collectivités ont aussi agi sur le plan de la logistique pour accompagner de nouvelles pistes pour l’approvisionnement.

Plusieurs actions ont été mises en place :

- L’achat de produits aux producteurs locaux et aux commerçants pour les transmettre aux associations de l’aide alimentaire, parfois en dérogeant aux règles imposées par le code des marchés publics.
- L’écoulement des stocks de la restauration collective scolaire en partenariat avec les associations de l’aide alimentaire.
- L’accès à des paniers alimentaires de produits locaux pour les familles ayant des enfants scolarisés.
- L’ouverture de sites de drives.
- La création de plateformes cartographiques et de catalogues de mise en lien producteurs-consommateurs.
- Le déblocage d’aides financières pour soutenir la livraison en circuits courts (livraison souvent couteuse en frais de fonctionnement).
- La mise à disposition de matériels (des camions par exemple) et de personnels pour aider les structures de l’aide alimentaire.
- Le relai en termes de communication au bénéfice d’initiatives citoyennes.
- Des permanences téléphoniques pour rester en contact avec les habitants précaires ou isolés.

Les entretiens signalent aussi l’importance des réseaux préexistants du système alimentaire :

- Une accélération des synergies entre les acteurs du territoire. Les collectivités soulignent les liens étroits qu’elles ont eus avec les associations de terrain, parfois avec quelques tensions du fait de la gravité de la crise. La coopération inter-collectivités est aussi évoquée comme étant très bonne, quelles qu’en soient les appartenances politiques.
- L’existence d’un PAT sur le territoire. Les collectivités participant à un PAT ont pu bénéficier d’une expérience acquise en termes d’animation et de mobilisation des acteurs du système alimentaire.
- Le travail avec les grandes et moyennes surfaces a été très inégal selon les territoires.
- Une responsable regrette toutefois le manque de mise en commun des outils entre les différentes collectivités. Par exemple, une seule plateforme numérique pour l’approvisionnement local en restauration collective à l’échelle nationale aurait pu être plus efficace et plus rapidement opérationnel.



La plupart des travailleurs territoriaux interrogés font état de la **volonté de poursuivre les réflexions et actions au-delà de la crise sanitaire**. Pour beaucoup de collectivités, des initiatives étaient déjà mises en place et des projets alimentaires étaient en cours de construction. Bien que les risques impactant les systèmes alimentaires locaux étaient connus au sein des collectivités, la crise a été un révélateur supplémentaire (et malheureusement bien concret) de l'importance de ce travail déjà mené et de la nécessité d'aller encore plus loin.

- « *La crise sanitaire a conforté la stratégie territoriale* »
- « *Les choses étaient déjà dans les tuyaux mais la crise a accéléré la dynamique* »

Plusieurs projets dans diverses collectivités ont d'ailleurs été accélérés grâce à des financements de l'Etat et par une volonté politique plus importante. Des réflexions sur différents thèmes importants pour l'évolution du système agricole et alimentaire ont donc émergé de ce travail pendant la période de crise. Premièrement, il y a une volonté de **développer de nouvelles formes de solidarité alimentaire** grâce aux épiceries sociales et solidaires mixtes en termes de public. **La sécurisation de l'approvisionnement pour la restauration collective** est aussi évoquée, parfois par le biais de régies municipales. D'après les témoignages, ces réflexions sont généralement menées avec les partenaires de l'ESS et de l'aide alimentaire. **Il est mentionné que cette complémentarité collectivité – secteur associatif est bénéfique mais que les collectivités ne doivent pas se défaire sur l'associatif.**

Difficultés rencontrées

Dans le cadre de la mise en place des actions de résilience alimentaire sur leurs territoires, les collectivités se sont heurtées à certaines difficultés :

- Une certaine réticence au partage d'expériences entre les acteurs des filières longues et courtes ;
- La faible présence de l'État dans le domaine de l'aide alimentaire et de la lutte contre la précarité.
- Des initiatives citoyennes spontanées peu organisées et sans beaucoup d'articulations avec les dynamiques déjà en place.
- Des start-up récupérant des fournitures alimentaires aux dépens des réseaux traditionnels de l'aide alimentaire, avec nettement moins d'efficacité.
- Des difficultés financières des collectivités ayant dû débloquer des fonds importants non prévus.



MATRICE "AVARIES LIÉS À LA CRISE / RÉPONSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES"



Données extraites des entretiens et des données recueillies
dans le cadre du projet

-

Maillons	Avaries	Réponses des collectivités	Territoires	Termes d'action
Production	Problèmes de surproduction liés à la perte des débouchés	Étude des quantités surproduites pour une redirection vers l'aide alimentaire	CA Saintes	Court-terme
		Gratuité annuelle des loyers pour les agriculteurs installés sur les terres de la collectivité	Guadeloupe	Court-terme
		Échange avec les producteurs pour l'identification des besoins	Toulouse Métropole, Nantes Métropole, Métropole du Grand Nancy, Brest Métropole	Court-terme
		Aide financière pour les agriculteurs	Guadeloupe, La Réunion	Court-terme
	Systèmes alimentaires locaux peu résilients	Mise en place d'un PAT ou d'une stratégie alimentaire locale, ou renforcement de ceux-ci	Grand Poitiers, Loire-Atlantique, CA Saintes, métropole de Lyon, Villeurbanne, PNR Millevaches en Limousin, Haute-Garonne	Long-terme
		Terres en régie municipale pour la restauration collective	Ramonville	Long-terme
		Développement de l'agriculture urbaine	Métropole de Lyon, Vaulx-en-Velin, Villeurbanne	Long-terme
		Ouverture d'espaces-tests agricoles	Vaulx-en-Velin, Haute-Garonne	Long-terme
		Restructurer les abattoirs du territoire	Haute-Garonne	Long-terme
		Subvention d'opérations collectives pour le développement de filières locales	Réunion	Court-terme
		Manque de travailleurs agricoles (du fait de la fermeture des frontières)	Communication sur le dispositif "Des bras pour ton assiette" facilitant la mise en lien entre agriculteurs et demandeurs d'emplois	Bordeaux Métropole, Métropole Aix-Marseille-Provence, Nantes Métropole
	Mise en place de navettes pour les travailleurs agricoles		Brest Métropole	Court-terme

Maillons	Avaries	Réponses des collectivités	Territoires	Termes d'action
Distribution	Fermeture des marchés de plein vent et des espaces de restauration collective entraînant une baisse de débouchés pour les producteurs et les commerçants	Achat aux producteurs locaux et distribution aux associations d'aide alimentaire / Financer les associations pour l'achat de produits locaux	Occitanie, Grand Poitiers, Hautes-Alpes	Court-terme
		Création d'une plateforme ou d'un catalogue numérique pour la mise en lien des producteurs en vente direct et des particuliers	Occitanie, Grand Poitiers, CA Sainte, Métropole de Lyon, PNR de Millevaches en Limousin, PNR Boucles de la Seine Normande, Nouvelle-Aquitaine, Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Bretagne, Métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole	Court-terme ou long-terme (si continuité ou non post-covid)
		Aide financière pour la livraison (projet collectif, frais d'essence...)	Occitanie	Court-terme
		Organisation de points de vente en drive	Ramonville, métropole de Lyon, ville de Lyon, Vaulx-en-Velin, Guyane, PNR Camargue, Bordeaux, Brest, Métropole Aix-Marseille-Provence, Sénas, Vandoeuvre-lès-Nancy, Montpellier Méditerranée Métropole, Montpellier, Paris, Clermont-Ferrand	Court-terme
		Mise en relation des commerçants et producteurs avec les gros acheteurs publics (restauration hospitalière, CROUS...)	Grand Poitiers	Court-terme
		Appui à la mise en lien entre agriculteurs et épiceries	Métropole de Lyon	Court-terme
		Négociations avec les services de l'État pour la réouverture des marchés / pour la continuité des livraisons des AMAP	Villeurbanne, Métropole Aix-Marseille-Provence, Métropole du Grand Nancy, Paris, collectivités d'Occitanie	Court-terme
	Difficulté de ravitailler certaines communes isolées	Prise en charge des dépenses de communication pour la promotion des produits locaux	Réunion	Court-terme
	Part importante de produits importés dans l'alimentation des Outre-mer	Ravitaillement en denrées de première nécessité des communes enclavées	Guyane	Court-terme
		Exonération de l'octroi de mer (taxe d'importation)	Martinique, Mayotte	Court-terme

Maillons	Avaries	Réponses des collectivités	Territoires	Termes d'action
Consommation	Augmentation des demandes d'aide alimentaire	Organisation de permanences téléphoniques pour garder le lien avec le public bénéficiaire des aides avant la crise, ainsi que les plus de 75 ans	Lyon	Court-terme
		Distribution de bons alimentaires pour les drives locaux	Ramonville	Court-terme
		Distribution de paniers de produits locaux à tarif réduit	Ramonville, ville de Lyon, Bordeaux, Métropole Aix-Marseille-Provence, Nantes, Clermont-Ferrand	Court-terme
		Prêts de camions, de chauffeurs et d'espaces de stockage aux associations de l'aide alimentaire	Grand Poitiers, des villes de Bordeaux Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole	Court-terme
		Construire une nouvelle stratégie politique pour la solidarité alimentaire	Occitanie, Grand Poitiers, Guadeloupe	Long-terme
		Mise en place d'une épicerie solidaire	Ramonville	Long-terme
	Fermeture de la restauration collective entraînant une hausse de la part alimentation dans les budgets	Aide pour les parents d'élèves : livraison de produits frais régionaux, aide financière...	Occitanie, Brest, Paris	Court-terme

Maillons	Avaries	Réponses des collectivités	Territoires	Termes d'action
Services d'accompagnement	Beaucoup d'initiatives citoyennes et associatives peu structurées	Mise en place d'une assemblée citoyenne fondée sur une charte	Ramonville	Long-terme
		Mise en place d'un conseil de la vie associative	Ramonville	Long-terme
		Mise en place de tiers-lieux alimentaires	Métropole de Lyon, Lyon, Villeurbanne	Long-terme



LIVRABLE 3

Études de cas proposés par les partenaires
du projet



Chacun des partenaires du projet a participé aux actions collectives (réflexion sur des méthodes harmonisées, mise en commun des données existantes, préparation d'un questionnaire commun et lancement d'une enquête, réalisation d'entretiens auprès de collectivités pionnières, enfin mise en commun des résultats et enseignements, principalement lors du Webinaire du 28 juin 2022).

Nous avons souhaité regrouper dans un livrable 3 des notes permettant à chacun des partenaires de faire un focus sur une thématique et/ou une approche de notre sujet commun qui le concerne particulièrement. Ces notes, que nous avons souhaitées très synthétiques, s'appuient sur les entretiens que chacun a pu réaliser et analyser dans le cadre du projet, mais aussi sur des travaux menés dans la durée.

Nous présentons ici les documents soumis par le RTES (Réseau des collectivités territoriales pour une économie solidaire), le Labo de l'économie sociale et solidaire, Let's Food, Terres en villes et la Fédération des Parcs naturels régionaux de France. Dans le cadre du champ de travail de chacun des partenaires, nous pouvons présenter cinq éclairages sur des thématiques intéressantes pour notre projet :

- Le **RTES** présente une analyse de la relation entre, d'un côté, des collectivités – en l'occurrence, une métropole, le Grand Poitiers, un Conseil départemental, celui de Loire Atlantique et un Conseil régional, celui d'Occitanie – et, d'un autre côté, des acteurs de l'Économie sociale et solidaire, qui ont joué un grand rôle pendant la crise et lors de la sortie de crise. Outre cet éclairage sur l'ESS, le document du RTES permet d'apprécier la complémentarité des actions des villes, départements et régions, du fait de leurs compétences respectives, mais aussi sans doute au-delà de celles-ci du fait de leurs volonté d'accompagner les acteurs de l'ESS.
- **Le Labo de l'ESS** propose une analyse approfondie de l'action de la Métropole de Lyon et de ses 59 communes lors de la crise et de la sortie de crise. Le document montre la grande diversité des actions menées en directe ou dans le cadre de collaborations avec des acteurs du système agricole et alimentaire. Outre cette diversité d'actions, le document présente les coopérations tissées entre les communes de la métropole de Lyon qui bénéficient de compétences particulières, la fois celles d'une métropole et celles d'un département.
- **Let's Food** a centré sa proposition sur l'action des territoires d'Outre-mer - Départements et Régions (DROM) et Collectivités (COM) -. Les actions menées dans ces territoires sont spécifiques comme le sont les caractéristiques de leurs systèmes agricoles et alimentaires, à la fois très dépendants et extravertis pour les biens alimentaires et exportateurs pour quelques productions tropicales.
- **Terres en villes** insiste particulièrement sur deux points : d'une part, sur l'importance d'inscrire dans les PAT, et dans tous les documents stratégiques et réglementaires d'aménagement de territoire, la lutte contre la vulnérabilité du système alimentaire et pour le renforcement de sa résilience, d'autre part, sur la relation durable entre les collectivités et les organisations professionnelles agricoles, particulièrement les chambres d'agriculture.
- **La Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France** (FPNRF) analyse les ripostes proposées par les territoires ruraux, en l'occurrence les PNR, face aux avaries causées au système alimentaire par la pandémie ou par les mesures prises pour s'en protéger. Elle insiste particulièrement sur la nécessité de s'intéresser à la continuité des différentes filières qui vont de l'amont de la production agricole à l'aval de la consommation alimentaire.

LIVRABLE 3.1

Résilience, collectivités et ESS



Changement climatique, effondrement de la biodiversité, crises à répétition du monde agricole, précarité alimentaire..., de nombreux facteurs poussent à transformer notre modèle alimentaire, en repensant les modes de production et de consommation vers davantage de soutenabilité et d'ancrage territorial.

Les collectivités territoriales, en partenariat avec les acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), ont un rôle majeur à jouer dans cette transition alimentaire, et pour permettre l'accès à une alimentation durable et de qualité pour tous.

Elles sont de plus en plus nombreuses à en avoir conscience, à s'emparer du sujet et à développer des politiques ambitieuses en faveur d'une alimentation durable. La crise sanitaire a renforcé et accéléré les prises de consciences et les actions en faveur d'une alimentation durable.

Le Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire (RTES) réunit des collectivités territoriales qui s'engagent pour le développement de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) sur leur territoire. En 2022, le réseau rassemble plus de 180 collectivités : conseils régionaux, conseils départementaux, métropoles, intercommunalités et communes, qui partagent la conviction que l'ESS a la capacité d'apporter des réponses aux besoins économiques, sociaux, et environnementaux des territoires.

Le RTES, a engagé en 2020 un chantier de travail sur la thématique Alimentation durable & ESS : cycle d'échanges et participation à différentes recherches-actions. L'ensemble de ces travaux permettent le partage de bonnes pratiques, la création de ressources et l'outillage des collectivités désireuses de favoriser une alimentation durable sur leur territoire, en lien avec les structures de l'ESS.

L'ESS AU CŒUR DE L'ALIMENTATION DURABLE

Les acteurs de l'ESS sont des acteurs majeurs pour le développement d'une alimentation durable et accessible à tous. De par leurs valeurs et leur fonctionnement, les structures de l'ESS permettent une prise en compte des personnes les plus précaires, un meilleur partage de la valeur, la création d'emplois locaux, le maintien de la valeur sur les territoires, l'implication et la sensibilisation des citoyens et consommateurs. Ces initiatives de l'ESS répondent aux enjeux d'accès à l'alimentation tout en apportant une alternative à l'assistance alimentaire, elles remettent la consommation locale, l'implication des personnes et le respect de l'environnement au cœur des préoccupations sociétales.

Si l'ESS est historiquement engagée sur ces sujets, pensons aux premières boulangeries coopératives du milieu du XIXème siècle pour permettre l'accès à un pain de qualité aux ouvriers, de nombreuses initiatives de l'ESS se déploient aujourd'hui dans les territoires et prônent de nouvelles formes de solidarité entre producteurs et consommateurs.

Les structures de l'ESS interviennent sur l'ensemble des maillons pour le développement d'une alimentation plus durable et solidaire : dans l'éducation/la sensibilisation, la justice alimentaire, la lutte contre le gaspillage, le développement d'une agriculture responsable, le développement de circuits courts, la structuration de filières de proximité.

Les acteurs de l'ESS sont ainsi présents pour **favoriser l'installation paysanne, la réappropriation des conditions de production** : c'est le cas de la foncière Terre de liens, du réseau des CIVAM (Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural), du réseau des CUMA (Coopératives d'Utilisation de Matériel Agricole), des jardins maraîchers d'insertion sociale, etc.

À l'étape de la transformation, certaines conserveries, légumeries ou abattoirs sont sous forme coopérative, par exemple en SCIC (société coopérative d'intérêt collectif).

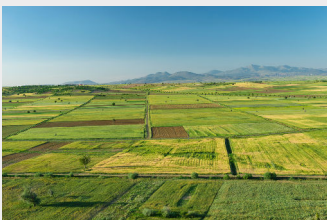
Les initiatives ESS sont présentes **à l'échelle de la distribution**, via par exemple les épiceries solidaires ou les structures de vente en circuit court telles les AMAP, les supermarchés coopératifs, le commerce équitable, les groupements d'achats, etc.

Enfin **à l'échelle de la consommation**, de nombreuses structures de l'ESS interviennent sur le plan de la sensibilisation aux enjeux d'une alimentation durable, de la réduction des déchets alimentaires (tiers-lieux nourriciers, etc.), etc.

ENJEUX DE LA CRISE COVID 19 ET RÉPONSES PAR ET VERS L'ESS

Comment des collectivités locales de différents niveaux ont été impactées par la crise Covid19 et le confinement sur le plan de l'alimentation ? Quelles réponses ces collectivités, engagées dans des politiques de soutien à l'économie sociale et solidaire, ont-elles apporté pour pallier la crise puis engager la résilience de leur territoire sur le plan alimentaire, en lien avec des structures de l'économie sociale et solidaire ?

Les entretiens réalisés confirment que **tous les niveaux de collectivités se sont emparés du défi**, actionnant, en fonction de leurs compétences, une diversité de leviers d'action **pour agir et développer la résilience alimentaire de leur territoire**.



Suivent quelques points clés, à partir des entretiens réalisés avec des personnes en charge de l'alimentation au sein des collectivités du Grand Poitiers, du conseil départemental de Loire-Atlantique et du conseil régional d'Occitanie.

Mise en relation des producteurs locaux et des consommateurs

Suite à la fermeture des marchés de plein vent et à la rupture des chaînes d'approvisionnement longues, les citoyens et la grande distribution se sont tournés vers les producteurs locaux. Pendant cette crise **les filières courtes sont apparues les plus résilientes** et les collectivités locales ont joué un rôle important dans cette mise en relation. Elles ont souvent soutenu ou créé des outils dédiés. Les collectivités interrogées cherchent à pérenniser ces outils et démarches mis en place durant la crise Covid19. L'un des enjeux pour les collectivités est de maintenir et inscrire dans la durée l'engouement qu'il y a eu pendant le confinement pour les circuits courts.

- Le Grand Poitiers a ainsi soutenu, aux côtés d'autres collectivités, **la plateforme [Drive Fermier 86](#)**. Le Drive Fermier 86 est une association regroupant une quarantaine de producteurs de la Vienne qui a créé la plateforme de vente en ligne sur laquelle les internautes peuvent constituer un panier unique regroupant toute l'offre de produits fermiers du département.
- Le conseil départemental de Loire Atlantique a mobilisé le **[réseau Manger local 44](#)** (créé en 2017 par le département, la chambre d'agriculture, l'AMF 44 et la chambre des métiers et de l'artisanat) pour mettre en relation les producteurs n'ayant pas trouvé de débouchés et les consommateurs.
- La région Occitanie a d'abord créé une **cartographie** dans l'urgence et a par la suite développé **la plateforme Tous Occitariens**.
- Les collectivités ont également mis en relation les producteurs locaux et la grande distribution.

Il ressort cependant des témoignages la **nécessité d'un coordinateur dédié et d'une structure intermédiaire animant ces coopérations** : les SCIC (société coopérative d'intérêt collectif) associant une diversité de parties prenantes peuvent être un outil adapté.

Repenser l'aide alimentaire

Durant la crise Covid19 et le confinement, **l'aide alimentaire s'est confrontée à une double problématique : une forte augmentation de la demande et une diminution des ressources (humaines et en denrées)**. Durant le confinement, l'accès à l'alimentation est devenu difficile pour de nombreux foyers (hausse de la part dédiée à l'alimentation dans les budgets : fermeture des cantines scolaires, fermeture des marchés de plein vent, etc.). Parallèlement, les associations d'aide alimentaire, dont les denrées proviennent majoritairement de la grande distribution et/ou de filières longues, ont manqué de nourriture à distribuer ainsi que de bénévoles pour prendre en charge les distributions. Les collectivités locales, alertées par les associations d'aide alimentaire, ont directement agi pour soutenir l'aide alimentaire.

Le Grand Poitiers a ainsi fourni des camions et des chauffeurs aux structures de l'aide alimentaire et les ont mis en relation avec des commerçants et producteurs locaux. La ville de Poitiers, en utilisant le caractère dérogatoire de la commande publique, a acheté des denrées aux producteurs et commerçants locaux afin de les distribuer aux structures d'aide alimentaire, via l'intermédiaire du CAPEE, réseau des acteurs locaux de l'ESS qui coordonne les besoins en dons alimentaires des épiceries solidaires

De même la Région Occitanie a mis en place l'opération Bien manger pour tous : achat de produits aux producteurs régionaux pour les donner aux associations d'aide alimentaire de mai 2020 à décembre 2021 pour un montant total de 3,5 millions d'€. Une opération ciblant particulièrement les lycéens boursiers a également été mise en place.

La crise sanitaire et le confinement sont à l'origine d'une réflexion importante au sein des collectivités pour revoir le fonctionnement de l'aide alimentaire.

Le Grand Poitiers souhaite revoir le **système des bons alimentaires** distribués par le CCAS pour les orienter davantage vers les circuits courts. Dans le cadre d'une candidature territoire Zéro Chômeur Longue Durée, le Grand Poitiers travaille à remettre en place le programme Uniterre qui développait des circuits courts entre des maraîchers en difficulté et les épiceries solidaires ANDES. Des réflexions sont également menées avec certaines communes du territoire pour le **développement de régies municipales** qui pourraient alimenter la restauration collective et l'aide alimentaire. Toutes ces réflexions sont menées en lien avec les acteurs de l'ESS du territoire : 14 épiceries sociales et solidaires, des jardins et des restaurants d'insertions, les structures de l'aide alimentaire.

Depuis la crise sanitaire, la Région Occitanie qui avait quelques actions de soutien à la solidarité alimentaire (aides à l'investissement pour l'achat de camions, fonds de restauration solidaire pour les lycéens boursiers...), s'est dotée d'une **stratégie régionale sur la solidarité alimentaire**. Celle-ci, adoptée en mars 2022, repose sur 2 axes : renforcer la qualité de l'offre de l'aide alimentaire et développer d'autres formes de solidarité alimentaire que le don (développement d'épiceries sociales et solidaires notamment).

Organiser la coopération économique territoriale

Globalement la crise du Covid19 a accéléré des dynamiques déjà engagées au sein des collectivités, notamment dans le cadre des programmes alimentaires territoriaux (PAT).

Le PAT apparaît ainsi comme un espace et un outil intéressant de coopérations et de co-constructions autour des enjeux de l'alimentation entre collectivités ainsi qu'entre collectivités et acteurs.

Les collectivités y jouent un rôle essentiel d'animation et de catalyseur de projets collectifs.

C'est par exemple le cas du Grand Poitiers qui a travaillé à la structuration d'un atelier de découpe de viande sous forme de SCIC ou de la région Occitanie qui a des dispositifs pour soutenir les projets collectifs qui s'inscrivent dans les PAT : légumeries, ateliers de transformation, drive fermiers, etc.

Structurer la commande publique responsable

Un des leviers importants à disposition des collectivités locales pour développer la résilience alimentaire des territoires est celui de **la commande publique**. Sur ce champ également, les collectivités jouent un rôle important de sensibilisation et d'accompagnement des producteurs locaux ainsi que des acheteurs de leur territoire.

C'est en ce sens par exemple que le Grand Poitiers a mis en place un travail avec les 9 plus gros acheteurs du territoire (CROUS, centre hospitalier, etc.) afin d'intégrer des clauses de durabilité et coordonner collectivement les achats.

Le conseil départemental de Loire Atlantique aide actuellement 7 EHPAD à atteindre les objectifs de la loi Egalim en matière d'approvisionnement de produits durables locaux, avec la volonté que ces travaux bénéficient à d'autres structures et acteurs ensuite. Pour avancer sur le sujet de la restauration collective locale et solidaire, le conseil départemental procède également par appels à projets : coopération économique, structuration de filières, etc.

EN RÉSUMÉ, QUELQUES LEVIERS D' ACTIONS À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ALIMENTATION DURABLE PAR L'ESS

- Soutenir les projets de sensibilisation portés par des acteurs de l'ESS : ateliers de cuisine, fermes pédagogiques, lieux nourriciers, etc.
 - Favoriser l'accès de tous à une alimentation locale et soutenable en soutenant les structures de l'ESS qui associent les habitants : épiceries solidaires, supermarchés coopératifs, etc.
 - Favoriser les démarches de coopérations entre acteurs pour l'émergence de circuits courts alimentaires solidaires
 - Favoriser l'accès de l'agriculture paysanne au foncier agricole (mise à disposition de terres, collaborations avec la foncière solidaire Terre de liens, participation aux SAFER...)
 - Promouvoir l'approvisionnement en produits bio et locaux dans la restauration collective
 - Intégrer les acteurs de l'ESS dans les PAT (Projet alimentaire territorial)
 - Soutenir le développement d'outils collectifs : légumeries, abattoirs, ...
- Soutenir la structuration de filières avec les acteurs de l'ESS



Approvisionnement restauration collective
Structures de filières

Lieux nourriciers

PAT Abattoirs

Ateliers de cuisine
Légumeries

Fermes pédagogiques

Épiceries solidaires

LIVRABLE 3.2

Métropoles et résilience du système alimentaire L'exemple de la Métropole de Lyon



Rédaction :

- *Marc ALPHANDERY, Référent pour la thématique "Agriculture et alimentation durables" au Labo de l'ESS*
- *Florian LABOULAIS, Responsable Projets & Développement au Labo de l'ESS*

PRÉSENTATION DU TERRITOIRE

Contacts

Cette étude de cas repose essentiellement sur **5 entretiens menés avec des élus et des responsables de services de collectivités territoriales** œuvrant dans le champ de l'agriculture et de l'alimentation, à savoir (par ordre alphabétique) :

- Éric BAGES-LIMOGES, Conseiller délégué à l'agriculture, à l'alimentation, aux circuits-courts et au bien-être animal à la Ville de Vaulx-en-Velin
- Alain BRISSARD, Adjoint au Maire de Villeurbanne en charge de la végétalisation, à la biodiversité en ville et à la stratégie alimentaire locale
- Gautier CHAPUIS, Conseiller délégué au maire de Lyon en charge de l'alimentation locale et la sécurité alimentaire ;
- Abdelkader LARBI, Directeur du CCAS de la Ville de Lyon
- Sarah MUHLBERGER, Cheffe de projet alimentaire territorial à la Métropole de Lyon ;

Caractéristiques du territoire

La Métropole de Lyon comprend **59 communes**, pour une superficie totale de 534 km². Créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, elle est une **collectivité à statut particulier** exerçant sur son territoire à la fois les compétences d'un département et celles d'une métropole. Sa population est d'environ 1,4 million d'habitants.

Elle possède **une surface agricole utile d'environ 10 000 ha** (environ 20% du territoire). Malgré cette ressource agricole relativement abondante, le territoire est confronté à **un double enjeu** : l'artificialisation de près de 900 hectares de terres agricoles entre 2007 et 2017 et la baisse du nombre d'agriculteurs de 44 % en 20 ans (seulement 340 exploitations aujourd'hui)^[1]. Pour porter sa stratégie alimentaire territoriale, le Grand Lyon a initié en 2019 le PATLY, un **projet alimentaire territorial**, reconnu comme tel par le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation en juin 2021.

La métropole lyonnaise compte **37 Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville (QPV)** principalement situés sur les communes de : Bron, Décines, Givors, Grigny, Lyon 8^e, Lyon 9^e, Meyzieu, Saint-Fons, Saint-Priest, Vaulx-en-Velin et Vénissieux.

En 2019, 16,2% de la population de la Métropole vivait sous le seuil de pauvreté^[2]. Le territoire est donc fortement concerné par la problématique de la lutte contre la précarité alimentaire : plus d'un tiers environ des ménages métropolitains déclarent ne pas s'alimenter correctement et 15% ne pas manger à leur faim^[3].

^[1] Métropole de Lyon, "Accompagner les agriculteurs vers une stratégie alimentaire plus durable, inclusive et résiliente", Dossier de presse, 2021

^[2] Source : INSEE, "Comparateur de territoire - Intercommunalité-Métropole de Métropole de Lyon", 2022. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=EPCI-200046977+DEP-69>

^[3] Métropole de Lyon, "Stratégie alimentaire métropolitaine. Vers système alimentaire plus durable, inclusif et résilient", 2019

IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE SYSTÈME ALIMENTAIRE LOCAL

La crise sanitaire a d'abord entraîné une **perturbation de l'offre alimentaire**, notamment par :

- La fermeture des marchés de plein vent (entre mars et mai 2020), puis leur réouverture avec un protocole sanitaire adapté ;
- La fermeture de la restauration scolaire et fort ralentissement de la restauration collective ;
- La fermeture d'une partie des commerces de proximité.

Mais, dans l'ensemble, **la chaîne d'approvisionnement et de distribution a tenu**, notamment dans la grande distribution.

La crise sanitaire a par ailleurs nécessité une **adaptation des agriculteurs** :

- Par une nouvelle organisation en circuits courts fortement sollicités ;
- Par une recherche de main-d'œuvre agricole du fait de la défection de nombreux travailleurs saisonniers.

D'une manière générale, les circuits courts ont connu un accroissement significatif pendant la crise sanitaire.

Enfin, force est de constater que la crise sanitaire a accru **la précarité alimentaire**. Une forte demande de la part de nouvelles catégories de la population (étudiants, travailleurs pauvres, notamment) a entraîné une pression sur les structures de l'aide alimentaire[4]. La fermeture temporaire de la banque alimentaire a provoqué des tensions dans l'approvisionnement des structures de l'aide alimentaire.



[4] Voir notamment les témoignages recueillis en février 2021 par Rue89Lyon : <https://www.rue89lyon.fr/2021/02/11/covid-a-lyon-trois-fois-plus-de-demandes-daide-durgence-depuis-septembre/>

ACTIONS DE LA COLLECTIVITÉ EN RÉACTION À LA CRISE ET PLUS LARGEMENT

Des actions en réaction directe à la crise

- **Adaptation des dispositifs publics à la situation de crise :**
 - Équipement des services de la Ville en matériel de télétravail.
 - Adaptation des marchés de plein vent pour le second confinement : étalement des aménagements, distribution de masques et de gel.
 - Adaptation des cantines scolaires au fur et à mesure des consignes étatiques dans l'ensemble des communes, mise en place de menus uniques sans viande pour accélérer le service par la Ville de Lyon, mise en place de la gratuité pour les enfants de familles en situation de précarité par la Ville de Vaulx-en-Velin (ce qui a produit une augmentation d'environ 30-40% du nombre d'enfants inscrits, à la fois du fait d'une plus forte accessibilité économique et d'une simplification de la démarche).
- **Maintien des services publics locaux de solidarité :** après la décision de la Métropole de fermer les Maisons de la solidarité (espace d'accueil social unique permettant de bénéficier de l'ensemble des aides et accompagnements du CCAS de la Ville de Lyon et de la Métropole du Grand Lyon) le CCAS a mis en place des permanences téléphoniques. L'accès à l'unique restaurant social du territoire (Lyon Part-Dieu), qui faisait habituellement l'objet d'une orientation par les travailleurs sociaux, a été rendu inconditionnel pour répondre à l'urgence des besoins ;
- **Création de plusieurs cartographies** recensant les lieux de distribution et d'approvisionnement, afin de faciliter leur accès au grand public :
 - La carte "Manger local"^[5], une carte en ligne initiée par l'association BelleBouffe et soutenue par la Métropole pour devenir un outil numérique pérenne permettant de s'approvisionner près de chez soi sur le territoire métropolitain (réflexion avec l'association pour toucher l'ensemble des publics, appui au lancement d'un crowdfunding, développement en open data). La carte est contributive : chacun peut contribuer au recensement en signalant un lieu non-référencé via un formulaire ;
 - Une cartographie recensant les marchés de plein vent, les magasins de producteurs et les lieux de vente directe à la ferme^[6] ;
 - « Aide COVID Grand Lyon » qui recensait les initiatives qui favorisaient les solutions d'approvisionnement pendant la COVID.
- **Appui aux agriculteurs** pour favoriser l'écoulement de leurs produits : coopérations avec le Groupement des Épiceries Sociales et Solidaires Rhône-Alpes Auvergne (GESRA) et la Banque alimentaire, avec des épiceries de quartier, mais aussi à travers la création de paniers solidaires notamment au sein des AMAP ;

[5] Cette cartographie est disponible en ligne à cette adresse : <https://www.bellebouffe.com/manger-local>

[6] La cartographie est accessible à cette adresse :

https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/environnement/cartes/20210531_mangerlocal.pdf

- Recherche de partenaires, notamment dans l'aide alimentaire, pour **écouler des produits de la restauration collective** au moment de la fermeture des établissements scolaires ;
- **Actions de solidarité à destination particulière des personnes âgées** : travail du CCAS de Lyon avec les associations pour identifier et contacter les plus de 75 ans isolés et potentiellement dans le besoin pour réaliser des courses ou livrer un panier de fruits et légumes par semaine, sur la base d'une liste actualisée hebdomadairement.
- **Relai par la Ville de Villeurbanne de plusieurs initiatives citoyennes** (distribution de paniers ou cageots sourcés par les habitants auprès de producteurs de leur connaissance) : communication via les conseils de quartier et échanges de fichiers d'adresses.

Des dynamiques et actions initiées avant la crise et poursuivies

Certains projets ont connu un coup d'accélérateur du fait de la crise, à la fois par l'absolue nécessité de les mettre en place et grâce aux soutiens financiers résultant des aides débloquées par l'Etat dans le cadre de la crise (France Relance notamment) :

- **Développement de tiers lieux alimentaires** :
 - Création d'une Maison solidaire de l'alimentation dans le 8^{ème} arrondissement de Lyon, initiée en partenariat avec l'association Vers un Réseau d'Achat en Commun (VRAC) et l'association engagée dans la lutte contre le gaspillage alimentaire Récup et gamelles. Il s'agit d'un projet de tiers-lieu alimentaire pour favoriser les synergies entre acteurs de la lutte contre la précarité alimentaire et de la participation citoyenne ;
 - Création d'un Pôle alimentaire porté par la Ville de Lyon dans le 3^{ème} arrondissement, associant trois espaces : un restaurant social, une cuisine solidaire et une épicerie sociale. La création de deux autres pôles est envisagée ;
 - Création d'un tiers-lieu alimentaire nommé l'Archipel à Villeurbanne, porté par la Ville en lien avec le Centre communal d'action sociale (CCAS), les Restos du Cœur et l'association locale Le Mas. Il comportera : un îlot « cuisines et accès aux droits », porté par l'association Le Mas, avec des cuisines familiales en accès-libre, des ateliers cuisine, la présence d'une médiatrice santé du CCAS pour des séances de prévention autour de la nutrition et la distribution de kits hygiène et entretien ; un îlot « production-distribution », porté par le Camion du cœur, avec des espaces de production de repas chauds pour 150 personnes / soir et des locaux associatifs à destination d'association de solidarité alimentaire.

- **Développement de l'agriculture urbaine et périurbaine :**

- Financement d'un projet d'une ferme semencière développé par le Centre de ressources de botanique appliquée (CRBA).
- Développement de l'agriculture urbaine dans les quartiers grâce à l'appel à projets "Quartiers fertiles" porté par l'ANRU (lauréats : Vaulx-en-Velin, Lyon 8, Lyon 9, Rieux, Saint-Fons, Villeurbanne et Givors).
- Projet « Terre du Velin » : mobilisation de terres (245 ha, pour 400 hectares en intégrant l'extension du projet sur la commune de Décines) pour en faire des espaces d'essai à l'installation agricole pour 1 à 3 maraîchers. Ce projet est co-porté par les deux communes (Vaulx-en-Velin et Décines), la Chambre d'Agriculture, la SAFER et la Métropole de Lyon.
- Le Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée du quartier de Saint-Jean porte, via son association le Booster, un potager d'insertion qui alimente de manière symbolique la cuisine centrale (projet « Ilot Vert »), les jardins partagés animés par l'association Passe-jardins

- **Travail sur l'approvisionnement des cantines scolaires :** lancement en avril 2021 par la Ville de Lyon d'un appel d'offres pour renouveler la gestion de la cuisine centrale du territoire, avec pour objectif 100% de bio et 50% de local d'ici 2026.

- **Projet de création d'une plateforme de mutualisation de la logistique d'approvisionnement et de sourcing des produits** avec le Groupement des épiceries sociales et solidaires de la région Auvergne-Rhône Alpes (GESRA) et l'association Vers un Réseau d'Achat en Commun (VRAC).

- **Actions en direction des étudiants en situation de précarité :**

- Ouverture d'une 3e épicerie étudiante à Lyon ;
- Projet métropolitain en partenariat avec la Ville de Lyon et l'Université Lyon 2 de bons d'achats à destination des étudiants sous forme de monnaie locale (la Gonette) : 100 étudiants du territoire sont sélectionnés en 2022 pour participer à une étude sur leurs pratiques alimentaires. Pendant 1 an, ils recevront chaque mois 50 gonettes, monnaie locale complémentaire du territoire à dépenser auprès des commerces adhérents de l'association La Gonette, porteuse de la monnaie locale.
- Dispositif métropolitain en partenariat avec la carte de Bellebouffe de questionnaires diffusés auprès des étudiants pour mieux connaître leurs habitudes alimentaires et organiser un événement de sensibilisation sur l'alimentation saine à petit budget.

- **Lutte contre les déserts alimentaires :** réalisation par la Métropole de Lyon d'une carte des déserts alimentaires avec l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (UrbaLyon).

D'autres projets s'intègrent dans la stratégie alimentaire de la Métropole pour renforcer la résilience alimentaire du territoire : préservation du foncier agricole et sanctuarisation de certains espaces naturels, développement de la production locale, des circuits courts, création d'une régie agricole au niveau de la Métropole, etc.

RÉPARTITION ET ARTICULATION AVEC LES AUTRES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS (Y COMPRIS L'ÉTAT) ET LES ACTEURS PRIVÉS DU TERRITOIRE

Les coopérations entre les différents acteurs publics du territoire sur les sujets alimentaires sont relativement fortes, cela déjà avant le début de la crise sanitaire. Elles se jouent notamment dans le cadre du Projet Alimentaire du Territoire Lyonnais (PATLY), animé par la Métropole de Lyon et plus précisément par quatre de ses Vice-Présidents^[7] : la Métropole de Lyon a notamment lancé en son sein un groupe de travail sur la justice alimentaire qui contribue aux échanges entre territoires métropolitains sur les enjeux d'accès à l'alimentation.

Ces collaborations sont particulièrement importantes entre la Métropole de Lyon, la Ville de Lyon et la Ville de Villeurbanne dont les élus en charge de l'alimentation se réunissent très régulièrement. Elles s'expliquent pour partie par l'alignement politique entre ces trois territoires et le portage dont font l'objet les enjeux agro-alimentaires au sein de leurs politiques publiques. D'autres espaces, non-exclusivement liés aux sujets alimentaires, favorisent les coopérations entre territoires métropolitains et l'intercommunalité, comme par exemple le Pacte de cohérence métropolitain – liant plusieurs communes à travers un projet de territoire partagé et accompagné par la Métropole – ou le Club Transitions et Résilience, un espace d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre élus et techniciens des communes et de la Métropole.

Les coopérations interterritoriales sur les sujets alimentaires dépassent le périmètre du PATLY, notamment dans le cadre de coopérations techniques : un groupe d'échange regroupant une trentaine d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans un rayon de 50 km autour de la Métropole permet une coordination sur les orientations et les projets menés par chacun afin de mettre en cohérence les actions et les ressources mobilisées. Par exemple, un projet de création d'une légumerie dans un territoire proche de la Métropole a été intégré à la réponse du PATLY au Plan de relance national. Un travail est fait en coopération avec l'ARDAB (association des producteurs biologiques du Rhône et de la Loire), Bio A Pro (coopérative des agriculteurs bio du Rhône et de la Loire) et cette légumerie pour trouver des producteurs pour l'approvisionner ainsi que des débouchés à sa production.

^[7] Il s'agit d'Émeline BAUME, Vice-Présidente en charge de l'économie, de l'emploi, du commerce, du numérique et de la commande publique, de Lucie VACHER, Vice-Présidente en charge de l'enfance, de la famille et de la jeunesse, de Jérémy CAMUS, Vice-Président en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de la résilience du territoire et de Séverine HEMAIN, Vice-Présidente en charge des politiques d'insertion.

Ces coopérations ont, globalement, facilité la gestion de la crise sanitaire. Par exemple, au moment du second confinement, la Ville et la Métropole se sont mises d'accord pour mettre à disposition des espaces permettant la distribution de paniers type AMAP.

Elles ont même été renforcées, notamment entre la Métropole et les services déconcentrés de l'État (Direction départementale de la Cohésion sociale, Direction départementale des Territoires, Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt notamment). La coordination de l'aide alimentaire a par exemple été assurée par les services départementaux de l'État, grâce à des réunions hebdomadaires.

Cette relative densité des coopérations territoriales se retrouve entre acteurs publics et privés, notamment de l'ESS, comme en témoignent les actions citées précédemment (tiers-lieux alimentaires avec l'association VRAC, cartographie des lieux de distribution et d'approvisionnement avec l'association Bellebouffe, etc.).

STRATÉGIE LOCALE DE RÉSILIENCE ALIMENTAIRE

La notion de résilience alimentaire est diversement appropriée par les interlocuteurs et leur territoire :

- La notion est clairement intégrée par la Métropole de Lyon – elle est directement mobilisée par le Vice-Président Jérémy Camus dont le mandat concerne « l'agriculture, l'alimentation et la résilience du territoire » et guide pour partie la stratégie alimentaire métropolitaine – mais aussi par la Ville de Lyon – même si la notion mobilisée est plutôt celle de « sécurité alimentaire », donnée dans l'intitulé de mission du Conseiller municipal Gauthier Chapuis – et par le CCAS de la Ville de Lyon. Cette appropriation du terme était déjà forte avant la crise sanitaire.
- La notion est moins directement mobilisée par la Ville de Villeurbanne et celle de Vaulx-en-Velin même si elle résonne avec les préoccupations et politiques alimentaires menées localement.

Les enjeux associés à la notion de résilience alimentaire par les différents interlocuteurs, en lien avec leurs politiques et actions alimentaires, concernent principalement :

- **L'autonomie alimentaire**, c'est-à-dire la part des besoins alimentaires couverte par des productions locales, et donc la relocalisation de l'alimentation afin de réduire la dépendance du territoire à des circuits longs. L'objectif formulé par la Métropole de Lyon au début du mandat actuel est de porter le taux d'autonomie alimentaire de 4,6% actuellement à 15%^[8]. Cet objectif est notamment servi par l'inscription de la préservation des terres agricoles parmi les priorités de la stratégie alimentaire métropolitaine.

[8] Voir notamment : Nourrir l'ensemble d'une population en quantité suffisante et en qualité satisfaisante avec des externalités neutres ou, si possible, positives.

- **La précarité alimentaire** et plus généralement les risques sociaux (inégalités d'accès à l'alimentation, exclusion sociale et stigmatisations liées à la précarité alimentaire), et démocratiques (inégalités de la capacité à influencer sur les orientations alimentaires du territoire) générés par le système alimentaire actuel.
- **La dépendance aux énergies fossiles et les pollutions** (gaz à effet de serre, pesticides, etc.) émises par le secteur agroalimentaire.

Les interlocuteurs soulignent unanimement **un effet ambivalent de la crise sanitaire sur la prise en compte des enjeux de résilience alimentaire localement** : la crise sanitaire a renforcé la légitimité des orientations prises préalablement à son irruption et permis d'accélérer certaines actions entreprises ou en projet – grâce, notamment, aux soutiens financiers nationaux déployés dans le cadre du Plan de relance, tels que, par exemple, l'opération « Les Quartiers fertiles », pour partie abondée dans ce cadre – mais elle n'a pas amené d'amendement important de la stratégie alimentaire ni révélé d'enjeux qui n'auraient pas été déjà formulés. La crise a donc plutôt joué un rôle de signal faible confortant les politiques locales d'adaptation et de renforcement de la résilience alimentaire.

La crise a également permis de **rendre plus visible ces enjeux, encore trop peu présents dans le débat public** même si, là encore, l'effet à moyen terme est ambivalent : le sursaut d'intérêt constaté en début de crise pour les circuits courts et les commerces alimentaires de proximité semble avoir quelque peu reflué une fois la liberté de circulation retrouvée après les confinements successifs selon certains des interlocuteurs.

PRINCIPAUX FREINS IDENTIFIÉS À LA MISE EN OEUVRE D' ACTIONS DE RÉSILIENCE, SOLUTIONS VALORISÉES ET PERSPECTIVES

Les principaux freins évoqués concernant la mise en œuvre d'actions de résilience sont :

- **Le manque de solutions de transformation** sur le territoire qui explique pour partie le fort taux d'export des productions agricoles locales ;
- Un interlocuteur estime que les communes n'ont pas les **compétences nécessaires pour intervenir dans le cadre de crises** telles que la crise sanitaire (notamment la compétence économique) ;
- Une **précarité alimentaire en augmentation** qui accentue la fragilité de toute une partie de la population face aux crises ;
- Un **manque d'homogénéisation des modalités d'action des acteurs de l'aide alimentaire**, qui freine leur bonne coopération.

Face à ces enjeux sont réaffirmées les solutions évoquées ci-avant, notamment :

- La **reterritorialisation progressive du système alimentaire**, vue comme une opportunité à la fois pour renforcer la valorisation des productions locales et pour consolider les filières alimentaires du territoire. Dans la mesure où 93% des besoins alimentaires du territoire seraient couverts si tout ce qui est produit localement y était consommé^[9], l'enjeu n'est pas tant la relocalisation de la production que la construction de filières locales de valorisation.
- La **lutte contre la précarité alimentaire** à travers notamment la diversification des réponses, au-delà de la seule aide alimentaire.

BIBLIOGRAPHIE

Le Labo de l'ESS, "Favoriser un accès digne et durable à l'alimentation dans la Métropole de Lyon", 2021

Let's Food, "Pour un système alimentaire durable et équitable - Lyon France", 2021

Métropole de Lyon, "Stratégie alimentaire métropolitaine. Vers système alimentaire plus durable, inclusif et résilient", 2019

Millénaire 3, "Jérémy Camus, vice-président du Grand Lyon chargé de l'Alimentation : « Un quart de la population métropolitaine déclare ne pas se nourrir à sa faim »", interview publiée en 2021. URL : <https://www.millenaire3.com/dossiers/Alimentation-Comment-transformer-une-metropole-en-territoire-nourricier2/Jeremy-Camus-vice-president-du-Grand-Lyon-charge-de-l-Alimentation-Un-quart-de-la-population-metropolitaine-declare-ne-pas-se-nourrir-a-sa-faim>

^[9] Métropole de Lyon, "Stratégie alimentaire métropolitaine. Vers système alimentaire plus durable, inclusif et résilient", 2019

LIVRABLE 3.3

La résilience des systèmes alimentaires des territoires insulaires de la France d'Outre-mer



ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Des territoires divers

Le projet "**Collectivités, crises et résilience territoriale et alimentaire : de l'action publique aux publics en action**" s'intéresse au rôle des collectivités territoriales françaises dans la construction d'une résilience alimentaire et territoriale.

Let's Food, forte de son expérience auprès des PTOM du Pacifique (Wallis-et-Futuna, Polynésie Française et Nouvelle-Calédonie), s'est penchée sur les collectivités de la France d'Outre-Mer (FOM), en se concentrant sur les territoires suivants :

Les cinq **Régions et Départements d'Outre-Mer (DROM)** :

- La Martinique : une collectivité territoriale unique, la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM).
- La Guadeloupe : la Région Guadeloupe et Département de la Guadeloupe.
- La Guyane : une collectivité territoriale unique, la Collectivité Territoriale de Guyane (CTG).
- Mayotte : une collectivité territoriale unique, le Département de Mayotte.
- La Réunion : la Région Réunion et le Département de la Réunion

Trois **Collectivités d'Outre-Mer (COM)** :

- Saint-Martin (S-M) : la Collectivité de Saint-Martin.
- Saint-Barthélemy (S-B) : la Collectivité de Saint-Barth.
- Saint-Pierre-et-Miquelon (S-P-M) : la Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Seuls la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, la Guyane, Mayotte et la Réunion jouissent du statut de **Région Ultrapériphérique (RUP)** de l'Union Européenne, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy sont des **Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM)**.



Méthodologie :

Un questionnaire d'une trentaine de questions a été diffusé à une cinquantaine de collectivités d'Outre-Mer, répartis sur les territoires suivants : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon. Parmi les territoires ultramarins, on compte 18 Projets Alimentaires Territoriaux répertoriés. Afin de compléter, l'état de l'art, 8 entretiens ont été réalisés avec des agents de collectivités ou avec des acteurs incontournables de l'alimentation sur ces territoires : ADEME, ARS, DAAF, associations.



Cette analyse est une synthèse d'une publication plus détaillée : Let's Food, 2022. Les systèmes alimentaires de la France d'Outre-mer - Le rôle des collectivités dans la construction de systèmes alimentaires territoriaux durables et résilients.



Un rapide aperçu des caractéristiques agricoles et alimentaires

En s'appuyant sur la méthodologie de diagnostic Let's Food ©, les principales problématiques identifiées, communes aux différents territoires mais plus ou moins marquées selon les contextes sont les suivantes :

- **Sécurité alimentaire**

Dans les DROM COM, la transition nutritionnelle s'accélère au détriment de la santé des habitants : les produits les plus accessibles financièrement ne sont pas ceux de meilleure qualité nutritionnelle. L'isolement et les mesures spécifiques dues au statut de RUP encouragent l'importation de produits dits de "dégagement" de mauvaise qualité, concurrents des produits locaux (issus d'entreprises de pays de l'UE, ces invendus, qui concernent principalement la viande congelée, sont vendus à très bas coûts et de piètre qualité nutritionnelle). Ces facteurs contribuent à détériorer la sécurité alimentaire de la FOM et à renforcer la prévalence des maladies liées à la double charge de la malnutrition^[1].

TAUX DE SURPOIDS		
		
Métropole	24%	35%
Martinique	72%	34%
Guadeloupe	27%	37%
Guyane	30%	38%
La Réunion	24%	30%
Mayotte	72%	34%

TAUX D'OBÉSITÉ		
		
Métropole	12%	12%
Martinique	21%	12%
Guadeloupe	22%	11%
Guyane	23%	13%
La Réunion	14%	8,3%
Mayotte	26%	26%

(Assemblée Nationale, 2019. Méjean et al., 2020)

^[1] La double charge de la malnutrition (DCM) correspond à la coexistence, sur un même territoire ou au sein d'un même groupe social, de la sous-alimentation et de la suralimentation.

La France d'outre-mer dépendante de l'aide alimentaire

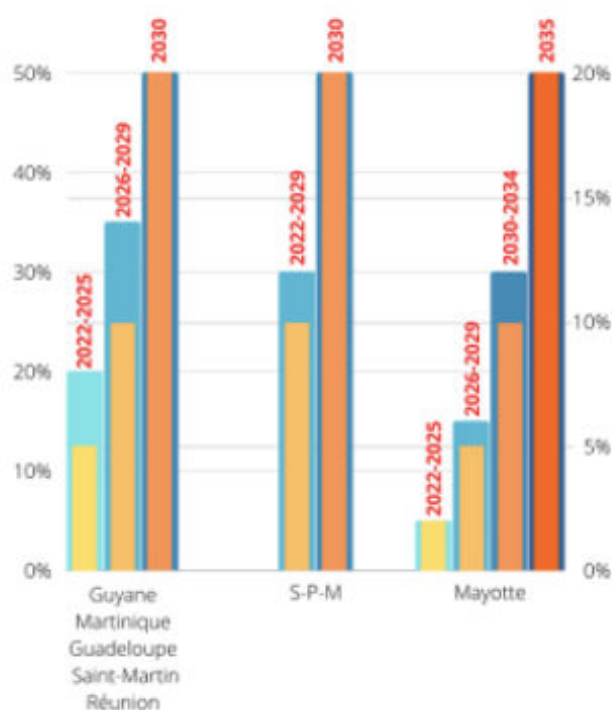
Depuis le début de la crise sanitaire, les partenaires associatifs des trois Banques Alimentaires de Guadeloupe, Martinique et de la Réunion doivent faire face à une demande en hausse d'aide alimentaire d'urgence à la fois des personnes en grande difficulté, mais aussi, de nombreux CCAS (Centre Communal d'Action Sociale) qui font désormais appel aux Banques Alimentaires. Le nombre de bénéficiaires sur ces territoires s'élèvent désormais à plus de 106 000 bénéficiaires soit une hausse de 41% depuis 2019 et le volume distribué a augmenté de plus de 550 tonnes, soit plus 45%. Les principaux enjeux auxquels doit faire face l'aide alimentaire en métropole se voient démultipliés et complexifiés par les contextes ultramarins. Les besoins en aide alimentaire sont plus élevés, en raison de taux de pauvreté plus élevés que la moyenne hexagonale et le contexte insulaire (ainsi que la dépendance aux importations) pose la question de la qualité nutritionnelle des dons alimentaires, en grande partie des produits transformés issue de la GMS.

Les cantines scolaires : un levier encore peu mobilisé

L'éducation alimentaire semble peu prioritaire dans l'agenda des collectivités territoriales d'outre-mer. Or, l'école, mais également les cantines scolaires, sont des lieux essentiels pour l'éducation à l'alimentation et au goût des plus jeunes. L'effet de levier de la restauration scolaire est d'autant plus important que la population est jeune dans les DROM COM. Ainsi, 40% de la population à Mayotte et 30% en Guyane est scolarisée, contre 18 % en moyenne nationale. En février 2017, seuls 47 établissements scolaires sur les 146 que compte Mayotte proposaient au moins un service de restauration, soit 32,2% des établissements. Seuls 8 établissements proposaient des repas chauds, les collations sucrées et salées constituent le service de restauration le plus fréquent. En 2013-2014, seul 1 élève sur 5 et 14% des collégiens avaient accès à un repas en restaurant scolaire en Guyane. Cela a une incidence sur la sécurité alimentaire des enfants, une enquête de l'UNICEF a montré que 80% des enfants enquêtés prennent moins de 3 repas/jour et que 32,9% n'ont qu'un seul repas/jour.

Figure 2 : Les objectifs de la loi EGalim pour la restauration collective adaptés aux contextes ultramarins.

Lire : en ordonnée à gauche, le pourcentage de produits de qualité et durables ; en ordonnée à droite, le pourcentage de produits issus de l'agriculture biologique, dans l'approvisionnement de la restauration collective.



- **Durabilité économique**

Les DROM-COM sont des territoires qui ont été durablement marqués par la colonisation française, qui a profondément restructuré les systèmes alimentaires locaux. Ceux-ci sont devenus extrêmement dépendants des importations et des aides financières de la métropole, principalement dédiées aux monocultures de la banane et de la canne aux Antilles.

Le secteur agricole est en déclin dans la majorité de la FOM. Toutes les filières, à l'exception de la banane et de la canne-sucre-rhum, souffrent d'un manque de structuration et de professionnalisation : fruits et légumes, tubercules, etc. Seules les filières viande sont un peu mieux structurées, en raison des exigences de traçabilité. L'agriculture d'outre-mer est coûteuse (la rareté du foncier empêche notamment de réaliser des économies d'échelle tout comme les prix élevés des intrants importés) et doit faire face à la concurrence des produits importés. C'est notamment ce qui explique les faibles taux de couverture des productions locales.

Les pays à faible Indice de Développement Humain (IDH) qui entourent les territoires ultramarins (Comores, Seychelles, Maurice et Madagascar ou encore Brésil et Surinam pour la Guyane, etc.) sont une source d'importations de denrées alimentaires à bas coûts et fortement traités. Ils emploient une main d'œuvre très peu chère et assurent une activité agricole productiviste vouée à l'export, afin de maintenir une économie de rente. Extrêmement compétitives sur les marchés ultramarins, ces productions freinent la diversification de l'agriculture d'outre-mer ainsi que son développement.

Une petite agriculture traditionnelle au fort potentiel mais insuffisamment soutenue

La petite agriculture traditionnelle (jardins créoles en Guyane, en Guadeloupe, "jardin mahorais" à Mayotte, etc.) possède un fort potentiel de production aussi bien pour l'autoconsommation ou la marchandisation des produits. Elle développe une combinaison de pratiques agro-écologiques qui permet de limiter les impacts sur l'environnement et les ressources naturelles. Ces modèles agricoles souffrent néanmoins de la concurrence des produits importés et de l'absence de filières structurées (prédominance de l'économie informelle) qui limitent les possibilités de répondre à la demande locale car les volumes sont faibles et irréguliers.



Les filières historiques banane et canne à sucre, des freins à la diversification.

Deux filières sont historiquement très structurées et concernent principalement les Antilles et la Réunion : la banane et la canne-sucre-rhum. Si ces deux filières sont directement héritées du passé colonial de ces territoires, la deuxième porte une lourde charge symbolique liée à la mémoire de l'esclavage et de la traite négrière. Ces deux monocultures captent la majeure partie des aides européennes du POSEI ("programme of options specifically relating to remoteness and insularity"). Soumises à l'ouverture des marchés, elles peinent à être rentables, d'autant que le bananier est peu résilient face aux impacts du réchauffement climatique.

La distribution alimentaire aux mains d'un nombre restreint d'acteurs.

Le secteur de la distribution de biens et notamment de la distribution alimentaire a longtemps été soumis à des principes d'exclusivité d'importation, imposés par des importateurs-grossistes en position de monopole, provoquant d'importants surcoûts sur les produits alimentaires. Ce principe d'exclusivité d'importation est une entrave à la libre concurrence et empêche les distributeurs locaux de se fournir sur certains produits, ce qui limite leur disponibilité sur le marché local. Des manifestations de grandes ampleurs "contre la vie chère" ont secoué les Antilles et la Guyane en 2009 : les grands groupes se sont retrouvés au cœur des critiques. S'y accrochent des problématiques communautaires voire raciales, ces groupes appartenant traditionnellement à des familles békés (blanc créole descendant des premiers colons), accusées de maintenir leur pouvoir issu de l'esclavage et de la colonisation par d'autres moyens, parfois illégaux (monopole, corruption d'élus), au détriment du pouvoir d'achat et de la santé des populations créoles.

• **Durabilité environnementale**

Les îles, et notamment celles de la France d'Outre-Mer, sont des territoires singuliers, qui forment des écosystèmes particulièrement fragiles et sensibles aux évolutions liées au changement climatique. Selon le dernier rapport du GIEC, ces territoires seront les plus affectés par les conséquences du changement climatique. Les fortes densités de peuplement, liées à l'insularité et à la topographie escarpée, induisent une concentration des activités agricoles sur les terres les plus fertiles et les plus accessibles, parfois à proximité de zones de haute biodiversité. Ces dernières souffrent particulièrement des pollutions liées aux intrants agricoles.

L'agriculture biologique de la FOM fait face à de nombreux freins qui limitent un développement significatif : la certification et la labellisation bio souvent jugées inaccessibles par les producteurs, la rareté du foncier, la contamination des sols (au chlordécone notamment), le coût et l'indisponibilité de la main d'œuvre, le manque de formation des agriculteurs, etc. Bien que limitée à 2,6% de la SAU martiniquaise en 2019, l'AB est tout de même en nette progression avec 50 producteurs certifiés (480 ha) et 13 en conversion (133 ha). Ce mouvement s'opère particulièrement sur les petites exploitations maraîchères, qui diversifient leurs pratiques : agroécologie, permaculture, agroforesterie.

- **Gouvernance alimentaire**

Le système alimentaire actuel est installé depuis plusieurs siècles avec des tendances lourdes (économie de plantation, extraversion) et une inertie difficilement modifiable. La gouvernance politique est jeune et les alternatives encore trop peu nombreuses. Certaines collectivités s'emparent du sujet en débutant sur des projets alimentaires territoriaux : plusieurs leviers restent à mobiliser pour espérer voir des impacts structurels.

Une grande partie de l'aménagement (économique, commercial, foncier, agricole) des territoires de la FOM a été réalisée du temps de l'empire colonial, avant tout pour répondre aux besoins et intérêts de la métropole, en ne prenant presque pas en compte le développement endogène de l'outre-mer.

Par ailleurs, les DROM présentent une diversité de statuts et de compétences inédites et riches si on les compare à celles des régions et départements métropolitains. Certains territoires sont administrés par des collectivités territoriales uniques, cumulant les compétences du département et de la région, comme c'est le cas en Martinique, Guyane et à Mayotte. Avec les différentes lois de décentralisation, les DROM ont été dotés de nouvelles compétences et de nouveaux leviers pour agir en faveur d'une agriculture et alimentation durable et accessible à toutes et tous. Cependant, ces mêmes collectivités sont confrontées à l'inertie du système alimentaire. La colonisation et l'économie de plantation ont eu pour conséquence de faire de ces territoires des "économies extraverties", incapables de produire leur propre nourriture et dépendantes de l'extérieur pour se nourrir. Hérités d'une autre époque pour répondre à d'autres objectifs et intérêts et maintenus par des liens ambivalents à la métropole, les systèmes alimentaires ultramarins ne sont pas résilients. Leur dynamique propre est aujourd'hui un frein pour réfléchir à une approche territoriale de l'alimentation : en cas de changement radical de paradigme, la mise en place d'un système alimentaire durable à l'échelle locale pourrait également être une réelle opportunité pour les territoires de la FOM.

Le démarrage timide des PAT en Outre-mer

Les administrations fonctionnent en "silos", avec une certaine étanchéité entre les services. Ce type de fonctionnement, non transversal, n'est pas adapté pour faire face à la complexité des enjeux alimentaires. Les dispositifs permettant une meilleure coordination des acteurs du système alimentaire, tels que les Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), sont encore peu nombreux en outre-mer ou très récents, comme à la Réunion. Cette dernière se distingue des autres territoires de la FOM par l'adoption d'une véritable approche territoriale de l'alimentation par les différentes collectivités territoriales. C'est le territoire d'outre-mer qui compte le plus grand nombre de Projets Alimentaires Territoriaux, avec 7 PAT reconnus par le MAA. Les taux de couverture de la production réunionnaise sont dans la moyenne haute de la FOM, particulièrement pour les productions animales et restent satisfaisants pour les fruits et légumes. La résilience alimentaire est à l'agenda des collectivités réunionnaises, qui ont pris en compte le danger de la prédominance de la culture de la canne.

LA MOBILISATION DES COLLECTIVITÉS FACE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

Les principales conséquences

- **Une surmortalité liée à la Covid-19 dans les Antilles**

La Guadeloupe est le 4^e département français le plus endeuillé par la COVID-19, avec 2,803 morts pour 1 million de personnes, derrière les départements du Grand Est, particulièrement touchés par la première vague du printemps 2020. La Martinique occupe la 10^e place, avec 2,567 morts pour 1 million de personnes.

Si la forte densité de population, l'importance des déserts médicaux et la faible couverture vaccinale des départements antillais sont des facteurs explicatifs, le mauvais état de santé de ces populations est également à prendre en compte. La prévalence du surpoids et de l'obésité, ainsi que des maladies non-transmissibles qui leur sont associées, sont des causes de comorbidité qui ont aggravé le bilan de la pandémie.

- **La dépendance au secteur informel et la hausse de l'insécurité alimentaire**

Avec le premier confinement du printemps 2020 et l'arrêt de nombreuses activités professionnelles, y compris dans le secteur informel, puis avec la crise économique liée à la COVID-19, de nombreuses personnes ont perdu leur travail dans ces départements. Elles ont alors perdu une source de revenus, déjà plus faibles qu'en métropole, dont les dépenses étaient en grande partie dédiées à l'alimentation. De nombreux ménages se sont ainsi retrouvés dans une situation d'extrême précarité alimentaire et ont dû avoir recours à l'aide alimentaire afin de se nourrir.

- **Le double isolement de certaines populations**

Les confinements mis en place dans les différents territoires ultramarins en 2020, ainsi que la très forte diminution des trafics aériens et maritimes de marchandises, ont révélé encore une fois les conséquences de l'isolement de ces territoires ainsi que leur extrême dépendance aux importations alimentaires.

En Guyane, les habitants des communes situées sur les deux grands fleuves guyanais (Maroni, Oyapoque), dont l'approvisionnement en denrées alimentaires se fait par pirogues depuis le littoral, ont été confrontés à l'arrêt de ces canaux de distribution. La Collectivité Territoriale de Guyane a ainsi dû mettre en place des canaux alternatifs afin d'approvisionner ces populations reculées, notamment grâce à des transports par hélicoptères.

- **Des économies hyper spécialisées et extraverties, particulièrement vulnérables**

Les territoires ultramarins se définissent comme des "économies extraverties", tournées vers les échanges humains et commerciaux. Le tourisme et plus généralement le secteur tertiaire (services), dominants sur ces territoires, ont été très durement touchés par les confinements, les restrictions sanitaires et les restrictions de voyages internationaux. Cela a contribué à fragiliser une population déjà fortement touchée par le chômage et la précarité

Le rôle des collectivités de DROM COM face à la crise

Si la construction d'une résilience alimentaire des territoires d'outre-mer a débuté avant la crise de la COVID-19, celle-ci a néanmoins souligné les faiblesses de leurs systèmes alimentaires et doit encourager les collectivités à pleinement se mobiliser sur ces questions.

Les collectivités territoriales d'outre-mer, malgré la diversité de leurs statuts, disposent des compétences et outils qui sont autant de leviers pour construire une stratégie de résilience alimentaire adaptée aux spécificités de leur contexte. De nombreuses initiatives exemplaires ont été identifiées à l'occasion de cette étude.

- **Les priorités d'action des collectivités territoriales sur le plan alimentaire**

La résilience alimentaire consiste à diversifier l'offre et la demande à l'échelle locale et permettre à chacun de se nourrir tout en préservant les ressources. Face à la crise, les collectivités ont mis la priorité sur l'aide aux producteurs locaux, la sensibilisation des consommateurs à l'importance du "manger local" ou encore la lutte contre la précarité alimentaire. La lutte contre la précarité alimentaire a été pointée comme une action prioritaire par toutes les collectivités répondantes, ce qui semble montrer que la crainte d'une explosion de l'insécurité alimentaire suite à la crise de la COVID-19 a été particulièrement forte outre-mer.

L'importance des réseaux d'acteurs (privés, publics, associatifs, citoyens) a permis de rapidement mettre en place des actions adaptées, ce qui peut expliquer l'intérêt des collectivités à coordonner ces réseaux d'acteurs locaux, afin de créer des synergies qui donnent rapidement leurs fruits. Ces résultats, bien qu'une majorité des collectivités répondantes n'appartiennent pas à un PAT, semblent confirmer l'importance que peuvent prendre ce genre d'outils de gouvernance alimentaire afin de faire face à de nouvelles crises.

Enfin, la sensibilisation sur les mesures sanitaires liées à l'alimentation est également une des priorités d'actions des collectivités, ce qui semble confirmer la prise de conscience du mauvais état de santé général des populations ultramarines. Les liens entre malnutrition et mauvaise santé semblent être une des priorités des collectivités, qui souhaitent informer les citoyens et les sensibiliser à une amélioration de leur alimentation.

Figure 9 : Priorités d'action des collectivités territoriales sur le plan alimentaire



- **Les initiatives portées ou accompagnées par des collectivités qui ont fait leurs preuves**

- **Guyane**

Structurer la production locale et créer des outils de transformation, en vue d'approvisionner la restauration collective.

Maripasoula est située sur le fleuve Maroni. Très enclavée, elle dépend du transport par pirogues pour ses approvisionnements alimentaires. Pour sortir de cette dépendance, la commune a entamé la construction d'un pôle agro-alimentaire :

- Création d'espaces tests agricoles, en sélectionnant les agriculteurs et en les incitant à formaliser leur activité.
- Création d'une unité d'agro-transformation de de la production locale, afin d'approvisionner la restauration collective, et donc moins dépendre des produits importés.
- Construction d'un marché couvert, qui permettra aux producteurs d'écouler leurs fruits et légumes.

- **Martinique**

Accompagner les familles vers des pratiques alimentaires saines et durables

La Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud a lancé en 2019 un "Défi Famille à alimentation positive" et une deuxième édition est en cours. Ce programme a permis de suivre une quinzaine de familles et de les sensibiliser sur leurs pratiques alimentaires, en les incitant à consommer localement. Un des principaux résultats a été d'éditer un guide, diffusé à un large public et répertoriant les initiatives locales et durables, afin d'encourager la population à se tourner vers ces alternatives.

- **Guadeloupe**

Développer les jardins collectifs et assurer une meilleure sécurité alimentaire aux familles

Les nombreux jardins collectifs et partagés qui ont été aménagés à la suite du lancement d'un appel à projets de la DAAF en janvier 2021. Pilotés par les collectivités, ou gérés par des associations, ces jardins sont des modèles d'agroécologie et de participation citoyenne, qui s'inspirent fortement du jardin créole, qui est un élément incontournable du patrimoine guadeloupéen.

Créer un projet de micro-fermes résilientes

Le projet EXPLORER, porté par l'INRAE, a permis la création d'un réseau de fermes agroécologiques dans l'objectif d'expérimenter et de communiquer sur des pratiques agricoles plus résilientes face au changement climatique. Par ailleurs, le projet TransforAr, porté par l'ADEME en Guadeloupe, vise à tester, dans 21 territoires européens, des solutions d'adaptation au changement climatique en lien avec l'autonomie alimentaire. Dans le cadre de ce projet, la collectivité de Guadeloupe prévoit de mobiliser un Fonds Local d'Adaptation afin de financer des actions concrètes en faveur de la transition.

- **La Réunion**

Soutenir les petits agriculteurs pour augmenter et diversifier la production locale de fruits et légumes

Le dispositif de soutien aux agriculteurs du Département, mené depuis 2018, vise à augmenter la production locale de fruits et légumes, à rassembler les producteurs et faire évoluer leurs pratiques et mentalités. Doté d'un budget de 1,5 M€/an, ce dispositif fournit aux producteurs des conseils d'ordre technique ainsi que des formations.

Lutter contre la précarité alimentaire tout en soutenant les commerces locaux

La mairie de l'Entre-Deux a mis en place des "chèques cadeaux de Noël" à destination des publics précaires, afin de leur permettre de réaliser des achats dans les commerces alimentaires locaux.

- **Mayotte**

Associer lutte contre les déchets et lutte contre la précarité alimentaire

L'association Yes We Cannette, en partenariat avec la commune de Mamoudzou, a mis en place une épicerie sociale et solidaire. Les bénéficiaires qui apportent des déchets (cannettes en aluminium) obtiennent des prix cassés sur des produits de première nécessité et des produits DLUO. Cette démarche 0 déchets permet ainsi d'assurer une aide alimentaire à une population en situation de précarité économique et alimentaire.



LIVRABLE 3.4

Actions face aux risques d'approvisionnement, rôles des intercommunalités et des chambres d'agriculture



**Terres
en villes**

Le réseau français des acteurs des politiques agricoles et alimentaires d'agglomérations

S'INTÉRESSER À LA GESTION DE CRISES ALIMENTAIRES

Ces dernières années, les crises successives (climatique, migratoire, sanitaire, guerre en Ukraine) font **prendre conscience des faiblesses du système alimentaire** déjà constatées depuis plusieurs années.

Stéphane Linou, auteur et consultant, figure de proue du rapport essentiel entre alimentation et sécurité civile, rappelle plusieurs éléments qui plaident pour **une intégration nécessaire de la question alimentaire dans la gestion et prévention des crises et la sécurité nationale** : La production alimentaire française est trop peu territorialisée, l'autonomie alimentaire étant aujourd'hui de l'ordre de 2%. La distribution est fortement centralisée autour de la Grande et Moyenne Distribution (GMS), qui représente à elle seule 70% de la consommation. Ces grandes plateformes ont environ 2 jours de stocks disponibles, alors que les stocks alimentaires au niveau de l'État ou des instances décentralisées sont inexistantes. Les populations, elles, ne sont pas (ou très peu) préparées aux possibles chocs d'une rupture d'approvisionnement alimentaire provoquée par un aléa de grande importance (aléa climatique, bug informatique, attentat, guerre, et beaucoup d'autres).

Alimentation et sécurité nationale sont deux besoins qui s'ignorent, pendant que les impacts des crises actuelles sur les approvisionnements alimentaires sont tangibles : pénuries de moutarde et d'huile de tournesol, hausse des prix des denrées alimentaires qui pénalisent certains secteurs économiques, alors même que l'alimentation est considérée comme un secteur d'activités d'importance vitale (par arrêté du 2 juin 2006) coordonné par le ministère de l'Agriculture. Paradoxalement, les agriculteurs, acteurs de la sécurité alimentaire, ne sont pas considérés comme des opérateurs d'importance vitale pour les populations.

Si l'alimentation est absente des démarches de gestion de crises, force est de constater que, de manière réciproque, la gestion de crises est inexistante dans les projets alimentaires territoriaux. Néanmoins, **les objectifs stratégiques et les programmes d'actions des PAT ont été mobilisés au moment des crises** et modifiés ensuite, notamment dans l'optique que **le système alimentaire dépende moins de circuits d'approvisionnement mondialisés** (que ce soit au niveau de la production ou de la distribution), et permette **une agriculture plus autonome, souveraine et durable**.

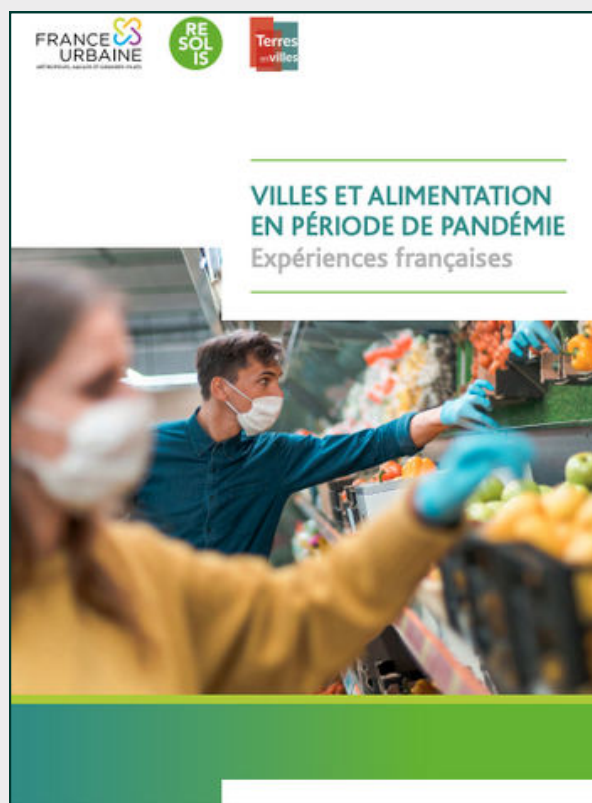


CAPITALISER SUR LES ACQUIS DES MEMBRES DE TERRES EN VILLES ET DE LEUR MISE EN RÉSEAU

Le projet « Collectivités, crises et résilience territoriale et alimentaire : Action publique et publics en action », porté par RESOLIS et un consortium d'acteurs dont Terres en villes s'inscrit dans la continuité d'un **recensement en 2020 des actions immédiates des collectivités et de leurs partenaires locaux face à la crise du Covid-19 dans le cadre de la publication « Villes et alimentation en période de pandémie »** [1].

L'étude, portée par France Urbaine, RESOLIS et Terres en villes capitalisait sur le retour d'expérience d'une 30aine d'agglomérations et 5 chambres d'agriculture et faisait déjà état des enseignements suivants :

- Pour chaque réponse aux chocs provoqués par la crise sanitaire, les agglomérations se sont appuyées sur un tissu de partenaires locaux : chambres d'agriculture, autres chambres consulaires, marchés de gros, organismes actifs dans les circuits-courts (AMAP), CCAS et associations d'aide alimentaire, habitants ... Ces partenariats, parfois novateurs, ont mis en évidence **l'importance de la fluidité de la circulation de l'information et la rapidité de mobilisation comme facteur de réussite** dans la mise en œuvre des initiatives mais aussi le **rôle primordial des collectivités en termes de pilotage**.
- Les capacités de réponse les plus fortes ont été observées lorsque les **projets alimentaires territoriaux (PAT)** étaient à un stade avancé et que des dynamiques partenariales sur les territoires étaient déjà en place.
- **Le numérique s'est également révélé être un outil efficace** dans la mise en relation et la communication entre acteurs (entre acteurs professionnels ou auprès de la population).



[1] Disponible à la lecture ici : [Villes et alimentation en période de pandémie : expériences françaises - Terres en villes](#) 80

Dans sa contribution à la réflexion autour de la résilience des territoires, Terres en villes a fait le choix de deux entrées particulières.

La première consistait à **adresser un questionnaire aux chambres d'agriculture** puisque ces dernières ont porté un nombre significatif d'actions en soutien au monde agricole lors des précédentes crises, en partenariat avec les collectivités. Cette démarche est facilitée et rendue possible grâce au regroupement au sein de Terres en villes de chambres d'agriculture et de territoires d'agglomérations pour une meilleure transition des systèmes alimentaires. Cette entrée a permis d'avoir les **retours d'expériences des chambres d'agriculture du Doubs et des Pays de la Loire**. En les mettant en regard, Terres en villes entend croiser les informations pour en ressortir des éléments originaux valorisant les remontés d'expériences et d'actions en matière de résilience territoriale et alimentaire.

La deuxième entrée est celle de **la gestion de crises et des Projets alimentaires territoriaux**. Ces réflexions **permettent aux territoires de gagner en résilience**, mais aussi de tendre vers une transformation de leur système alimentaire, transformation dont les actions et les changements se font sur un temps long, tout en sachant que la gestion des crises appelle à une anticipation d'actions immédiates à mettre en place lors de possibles ruptures d'approvisionnement alimentaire. C'est ainsi que cette contribution capitalise les **retours d'un atelier intitulé « intégrer l'anticipation et la gestion des crises dans les Projets alimentaires territoriaux »**, organisé par Nantes Métropole et animé par Terres en villes et Nantes Métropole dans le cadre des Assises territoriales de la transition agroécologique et de l'alimentation durable qui ont eu lieu à Nantes les 11 et 12 septembre 2022.

CRISE ET RÉSILIENCE ALIMENTAIRE : UN RÔLE DÉTERMINANT DES ORGANISMES DU MONDE AGRICOLE

Pendant la crise du Covid 19, **les chambres d'agriculture sont intervenues dans la recherche de débouchés pour les producteurs locaux**. Elles ont soutenu le développement de **nouveaux espaces de vente et de distribution** mais aussi consolidé des débouchés déjà existants afin de permettre aux agriculteurs de faire face à la fermeture de certains marchés ainsi que des cuisines centrales. **Elles ont notamment mis en place de nouveaux outils de création d'annuaires de producteurs, en facilitant la mise en relation entre producteurs et consommateurs**. Elles ont également travaillé sur la **mise en place de marchés provisoires** pour aider les producteurs à écouler leurs stocks. Dans le Doubs, le dispositif d'annuaire en ligne perdure et est régulièrement actualisé. Dans les Pays de la Loire, les boutiques de producteurs créées lors de la crise ont été maintenues, même si l'on observe des chiffres d'affaires et une fréquentation en baisse, et globalement un retour aux habitudes d'avant confinement.

Le travail d'enquête montre également que les chambres ont jugé être suffisamment armées pour répondre aux enjeux temporaires ayant émergés, considérant avoir les ressources suffisantes en termes d'accès à l'information, de compétences juridiques et réglementaires, de financements et de coordination et animation.

Néanmoins, elles ne s'expriment pas sur les ressources humaines et les ressources infrastructurelles. Elles ont bénéficié d'un échange privilégié (partage d'informations, collaboration, co-construction de dispositif) avec l'Etat via les préfets, les intercommunalités, les régions et les membres des PAT. Toutefois, elles n'ont pas collaboré ni échangé avec les autres chambres consulaires et les Parcs naturels régionaux (PNR). Ce constat rejoint les résultats capitalisés par RESOLIS dans l'étude.

Si certains dispositifs mis en place lors de la crise ont perduré, difficile de juger si les crises ont eu un impact sur la feuille de route des organismes du monde agricole, alors même que les chocs de la crise du Covid-19 ont montré les vulnérabilités du système agricole productif français.

GESTION DE CRISES ET PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL

Cette partie porte sur des **retours d'expériences issues de l'atelier : « intégrer l'anticipation et la gestion des crises dans les Projets alimentaires territoriaux »**, organisé lors des Assises territoriales de l'alimentation à Nantes Métropole. L'intégration de la question alimentaire dans les documents de planification dédiés à la gestion des crises tels que les Plans communaux de sauvegarde (PCS) et l'introduction de la notion de crise dans les Projets alimentaires territoriaux (PAT) étaient le fil conducteur de cet atelier.

Le PAT n'a pas initialement vocation à réfléchir à une stratégie de protection des habitants face à une rupture d'approvisionnement, constat qui s'est confirmé lors de l'atelier avec des participants visiblement mis en difficulté face à cette mise en situation, et la complexité à concevoir la mise en place de réponses immédiates face à des crises ponctuelles.

Les acteurs principaux de la chaîne d'organisation de la sécurité civile sont l'État et les communes, à travers notamment les Plans communaux de sauvegarde (PCS) obligatoires pour certaines communes et recommandés pour d'autres. Basé sur le pouvoir de police du maire, le PCS « permet de faire face à des situations très diverses nécessitant une réaction rapide » (accidents, phénomènes climatiques, problèmes sanitaires...). Le décret de juin 2022[2] relatif à la Loi Matras du 25 novembre 2021 crée le Plan Intercommunal de Sauvegarde (PICS) et le rend obligatoire pour les EPCI dont au moins une commune est concernée par un PCS. Les EPCI ont 5 ans pour le réaliser avec leurs communes. Le passage de ce dispositif à l'échelle intercommunales est une opportunité de mise en cohérence entre les dispositifs de planification, d'aménagement, de stratégie territoriale (PLUI, PAT, PCAET...) et ce dispositif d'anticipation et de réaction aux crises.

[2] Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde et modifiant le code de la sécurité intérieure. A consulter ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045940284>

L'atelier a donc soulevé que **le PAT, qui porte une stratégie territoriale sur plusieurs années, avait plus vocation à travailler sur la prévention et l'évitement des risques en renforçant la résilience alimentaire**, invoquant alors des changements sur le temps long.

Les échanges de l'atelier ont souligné les **enjeux de coopération entre territoires** (entre un territoire de production et un territoire regroupant un bassin de consommation), mais aussi des **problématiques financières** : les collectivités territoriales n'ont aujourd'hui pas les moyens d'acheter du stock alimentaire. Elles n'ont d'ailleurs pas non plus les infrastructures pour le garder. Une autre piste évoquée est celle de **l'intégration des risques dans le diagnostic territorial préalable à la construction d'un PAT**, en co-imaginant des scénarios et des dispositifs de réponse.

Enfin, **une coopération entre acteurs de la sécurité civile et acteurs en charge de la stratégie alimentaire semble nécessaire pour faire face aux risques immédiats**. Ces partenariats sont particulièrement importants dans la mise en œuvre des PAT. Ils permettent aux acteurs de discuter et de mutualiser les réponses à apporter face à la crise et sa temporalité (crises sur du long terme versus crises ponctuelles). Cette collaboration passe par l'identification des risques qui menacent les systèmes alimentaires des territoires et invite les acteurs à plus de réactivité et des mesures d'urgence, mais aussi de prévention. Elle questionne les échelles de gestion des crises, puisque que la prise en considération de l'alimentation appelle cette articulation d'échelles.

CONCLUSION

La convergence entre gestion de crise et alimentation dépend de plusieurs conditions. Il s'agit d'abord de **revisiter nos dispositifs de gestion du territoire pour penser l'anticipation et la gestion des crises**. Cela passera en premier lieu par **l'évolution règlementaire du PAT et sa bonne articulation** (avec la notion de risque alimentaire comme point d'articulation) avec les autres documents stratégiques et règlementaires : SCoT, PICS, PLUi notamment, mais aussi par notre capacité à décrire les impacts des risques sur les différents segments de la chaîne alimentaire.

Il s'agit ensuite de **consolider les partenariats locaux** (collectivités, monde agricole, acteurs intermédiaires et habitants), **au travers du dispositif PAT en distinguant ce qui relève des actions long terme des actions d'urgence**, pour éviter que la résilience ne soit pas synonyme d'un simple retour à l'état initial mais soit conditionnée à une progression vers des objectifs partagés.

Il s'agit enfin d'alerter ces mêmes acteurs à la **nécessité d'une prise en compte du risque de l'approvisionnement alimentaire dans leurs pratiques quotidiennes**, qu'elles soient privées ou professionnelles.

LIVRABLE 3.5

**Promotion de la résilience et de la durabilité
des systèmes alimentaires dans les Parcs
Naturels Régionaux**



ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

La Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France est une association Loi 1901 qui représente et coordonne le réseau des PNR à l'échelle nationale. La présente synthèse se base ainsi à la fois sur des entretiens réalisés dans le cadre du **projet Résilience** avec 3 PNR que sont les Boucles de la Seine Normande, Millevaches en Limousin et la Guyane (en commun avec Let's Food) mais aussi sur une **étude menée par la Fédération sur la durabilité des filières agricoles au sein des Parcs et sur un projet de partenariat avec l'ANCT : le Plan Avenir Montagne**.

Un réseau engagé sur les territoires

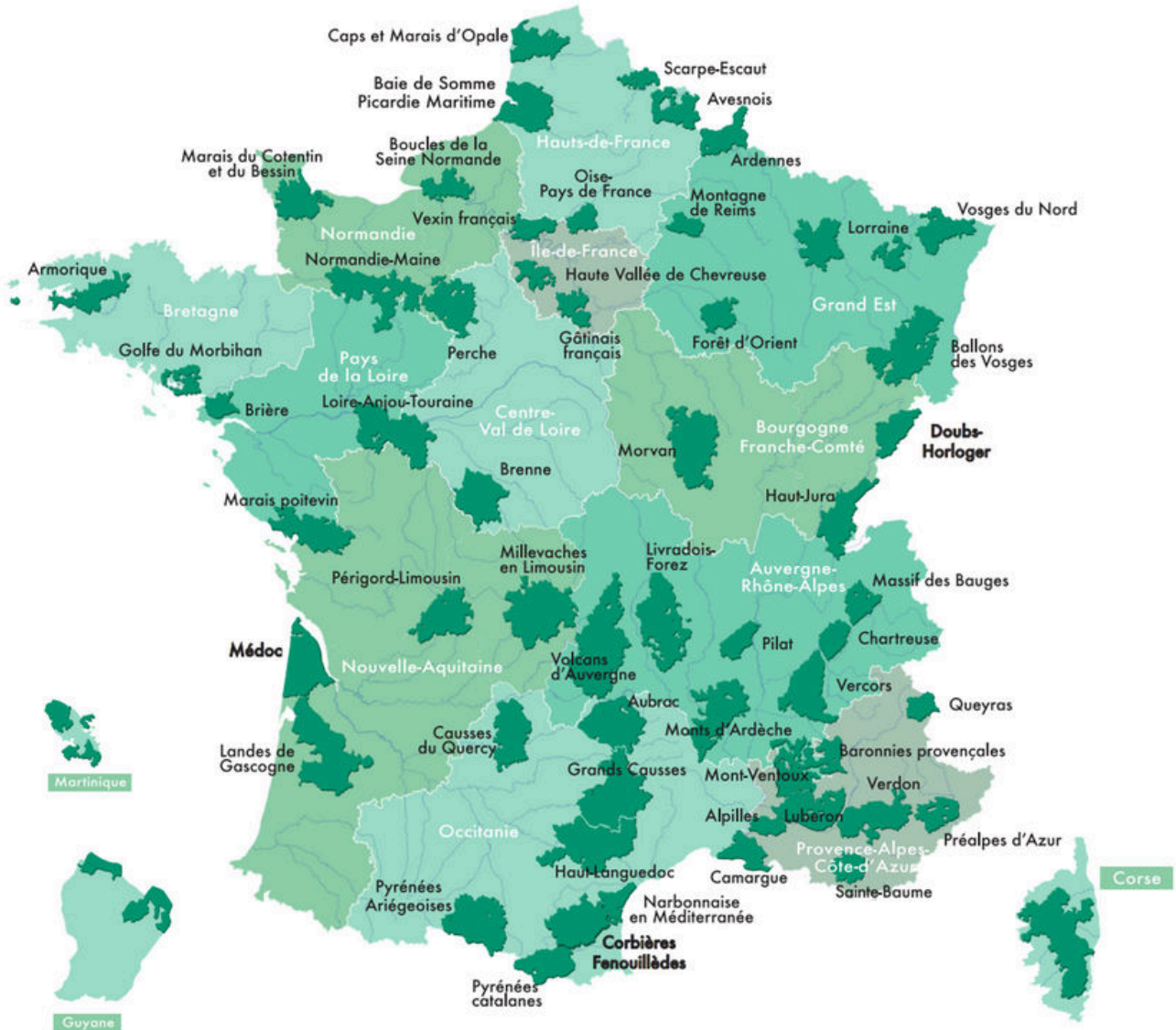
Le projet "**Collectivités, crises et résilience territoriale et alimentaire : de l'action publique aux publics en action**" s'intéresse au rôle des collectivités territoriales françaises dans la construction d'une résilience alimentaire et territoriale.

Les PNR sont un réseau engagé depuis leur création dans les années 60 sur des thématiques variées dont la biodiversité, le maintien des paysages, le tourisme ou le développement territorial. Le rôle des PNR est ainsi décrit à travers 5 missions qui leur sont confiées en tant qu'acteurs de territoire engagés.

Ces 5 missions sont :

- **L'expérimentation** : notamment avec la participation à des programmes de recherche
- La participation aux projets d'**aménagement du territoire**
- Accueil, éducation et information du public : à travers par exemple la sensibilisation des habitants et des touristes aux défis environnementaux
- Le **développement économique et social** pour assurer une qualité de vie sur le territoire
- La protection et gestion du **patrimoine**, les PNR étant des territoires reconnus comme ayant un patrimoine naturel et culturel remarquable.

Comme présenté dans la carte ci-après, les PNR couvrent aujourd'hui des territoires variés que ce soit sur le plan culturel ou naturel avec des climats, paysages et contextes socio-économiques très disparates. Toutes les régions de France métropolitaine ont en effet des PNR sur leur territoire ainsi que deux territoires d'Outre-mer à savoir la Guyane et la Martinique.



Carte des 58 Parcs Naturels Régionaux de France, Source : FPNRF, 2022

Les PNR se trouvant sur des territoires ruraux, l'agriculture y est bien souvent un secteur économique majeur et structurant. Les PNR ont peu de pouvoir réglementaire mais sont reconnus sur leurs territoires comme des acteurs œuvrant notamment à **la sensibilisation des publics et à l'accompagnement des acteurs économiques de leur territoire vers des systèmes plus durables**. Lors de la création de l'observatoire des initiatives inspirantes de RESOLIS, de nombreux PNR avaient ainsi été sollicités. Aujourd'hui, l'engagement des PNR sur les questions de résilience alimentaire est de plus en plus prégnant et se matérialise par exemple par **l'implication des Parcs dans les Projets Alimentaires Territoriaux**. Lors d'une récente étude il a en effet été montré que sur 48 PNR interrogés à l'époque, 30 étaient engagés dans un Projet Alimentaire Territorial d'une manière ou d'une autre à savoir en porteur, co-porteur ou animateur principale.¹ Les PNR, que ce soit via les PAT ou d'autres projets, sont amenés à collaborer avec les acteurs de leur territoire. Ils constituent des catalyseurs de synergies entre acteurs et de dynamiques pour enclencher une transition vers des systèmes alimentaires durables de par leurs valeurs fondamentales et leurs actions.

Les systèmes alimentaires durables

Dans ce projet Résilience, on s'est intéressé à la résilience des systèmes alimentaires. Cela fait résonnance à un sujet actuel traité dans le réseau des PNR de France qui est de **questionner la durabilité des systèmes agricoles et alimentaires**. Pour travailler sur cette question, la FPNRF a décidé de travailler sur la question des filières agricoles. Celles-ci permettent en effet de questionner l'ensemble des maillons des chaînes de production et de distribution alimentaires mais aussi de voir les interactions entre acteurs de ces filières.

L'étude menée au printemps sur le sujet a permis d'arriver aux définitions suivantes: **une filière durable** est une filière ayant un **impact environnemental le plus faible possible** au sens des externalités négatives, permettant de maintenir des paysages de qualité et le développement de la biodiversité. **Créatrice d'emploi et source de lien social** entre acteurs, la filière durable est rémunératrice pour l'ensemble des maillons de la filière de **manière équitable et pérenne** (à partir notamment de Zahm et al., 2015).

RÉSILIENCE ALIMENTAIRE ET ACTIONS DANS LES PNR

L'impact de la crise du covid 19 dans les PNR

De même que sur le reste du territoire français, les PNR ont vu leur système alimentaire perturbé par la crise sanitaire notamment par la mise en place de confinements successifs. Les PNR ne sont pas des acteurs directement responsables de l'alimentation ou de l'agriculture. Ils ont cependant été identifiés comme **relai ou centre de ressources et d'information** par de nombreux acteurs de terrain au moment de la crise.

Comme nous l'avons constaté dans les entretiens réalisés pour le projet Résilience, les réponses apportées par les Parcs ont été propres à chaque territoire et aux initiatives qui ont vu le jour, dues au contexte social, agricole et alimentaire mais aussi et surtout à la mobilisation des acteurs. Côté agricole, les PNR rencontrés nous ont expliqué que les filières n'avaient pas toutes été impactées de la même manière. Les circuits courts et notamment les producteurs vendant d'ordinaire sur les marchés ont été particulièrement impactés par la fermeture de ceux-ci. Les Parcs ont donc été sollicités comme des acteurs ressources pour communiquer sur la disponibilité de l'offre disponible sur les territoires. D'autant que de nombreuses initiatives de distribution de produits alimentaires en circuits courts ont vu le jour durant cette période. Cela a pris différentes formes: carte des producteurs locaux, cartes postales présentant les producteurs... La transversalité des actions des PNR en lien notamment avec leur mission de sensibilisation du public a pu être mise à profit.

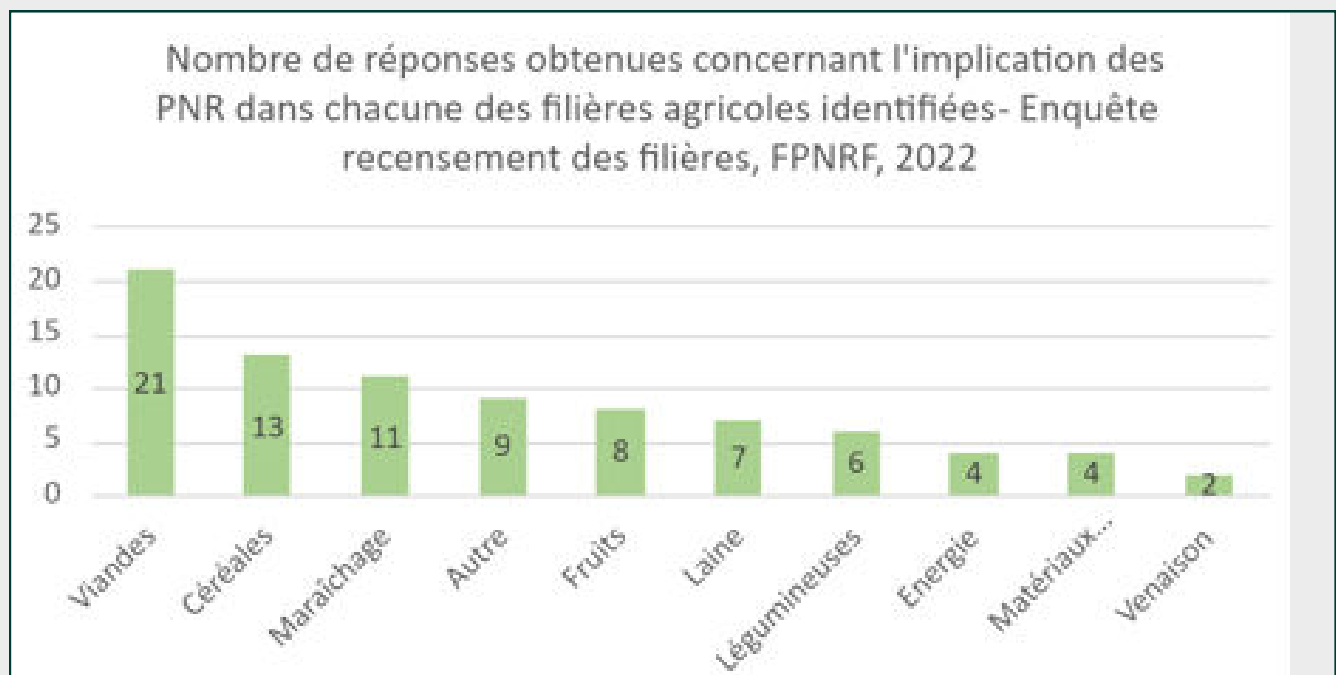
Les PNR rencontrés disent néanmoins qu'au-delà de ces actions ponctuelles, leur impact au plus fort de la crise a été assez limité. De nombreux acteurs ou collectifs se sont en effet créés et mobilisés pour répondre aux problématiques posées par la situation sanitaire. Les PNR se sont dès lors positionnés en accompagnant ou en soutien sur la partie communication et valorisation des initiatives ayant vu le jour plus qu'en porteurs de projets.

Ce qui ressort enfin du discours des PNR c'est que **l'élan observé durant la crise sanitaire s'est essouffé mais que les outils développés durant cette période subsistent** notamment les cartographies des producteurs locaux et continuent d'évoluer.

Engagement des PNR pour des systèmes alimentaires durables

S'engager pour des systèmes alimentaires durables. Qu'est-ce que cela signifie pour des acteurs territoriaux comme les PNR, qui n'ont pas d'action directe sur les productions agricoles ou la distribution de produits alimentaires ?

Lors d'une étude menée au printemps 2022 nous avons recensé les différentes filières agricoles sur lesquelles les PNR s'engageaient. Nous avons constaté que celles-ci étaient variées et nombreuses.



L'implication des PNR auprès des filières agricoles de leur territoire peut prendre différentes formes. Les PNR disent ainsi en majorité participer à l'accompagnement de ces filières à travers l'**animation de collectifs de producteurs** par exemple ou bien en proposant directement des **formations sur les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement**. Cela peut par exemple se faire avec la valorisation d'une production par la **marque «Valeurs Parcs» une marque nationale portée par le FPNRF** qui correspond à un cahier des charges exigeant sur tous les volets de la durabilité à la fois sur les aspects techniques propres aux systèmes agricoles et sur l'engagement des entreprises.³ Cette marque comprend des référentiels pour les différentes productions qui peuvent être marquées, un référentiel national commun qui peut néanmoins être complété par chaque PNR en fonction de ses ambitions et des spécificités locales.

Dans les systèmes alimentaires on trouve bien évidemment des étapes de production agricole mais aussi de transformation et de distribution. C'est pour cela que nous sommes intéressés aux filières agricoles dans leur ensemble. Là encore on a vu que la mobilisation des PNR pouvait permettre l'identification de manques sur la disponibilité des outils de transformation par exemple pour permettre de relocaliser les productions. Certains Parcs investissent alors directement pour porter ces projets, comme celui des abattoirs mobiles par exemple. Les PNR peuvent aussi être des **relais auprès des élus locaux** notamment pour faire entendre ces besoins et soutenir par la communication les producteurs de leur territoire. Pour faire avancer ces initiatives, le réseau des Parcs est un outil riche d'enseignements puisque des échanges permettent de **mettre en valeur les bonnes pratiques et d'essaimer les initiatives d'un territoire à un autre**.

Enfin, pour ce qui est de la distribution, les PNR soutiennent le **développement de filières territorialisées et engagées**. Pour cela ils peuvent par exemple agir, comme on l'a vu durant la crise sanitaire, sur la visibilité et la connaissance des producteurs et transformateurs du territoire. Mais aussi, travailler avec la restauration collective pour favoriser la mise en lien des acteurs de la production et de la transformation avec le monde de la restauration collective (scolaires, hôpitaux, Ehpad, ...) et **faire converger les intérêts communs** de ces deux groupes d'acteurs vers un **projet commun vertueux et structurant pour le territoire**.

A l'échelle nationale, cette volonté de s'engager pour des systèmes alimentaires durables continue de s'intensifier. La FPNRF a en effet signé une convention de partenariat avec l'ANCT dont l'un des axes est de favoriser le développement de filières agricoles et alimentaires territorialisées et durables dans les zones de montagnes. Ce projet est en effet mené dans le cadre du **Plan Avenir Montagne** qui vise à améliorer la résilience des territoires de montagne face notamment aux enjeux du changement climatique. Des territoires qui sont particulièrement vulnérables de par leur climat et les contraintes apportées par la topographie des massifs.

LIVRABLE 4



ANNEXES



LIVRABLE 4

Annexe 1 : Présentation des partenaires et de leurs rôles au sein du projet



LET'S FOOD

Association loi 1901



Présentation de la structure

L'association Let's Food vise à accompagner les territoires à la construction de systèmes alimentaires durables et résilients en s'appuyant sur la coopération territoriale et l'échange de bonnes pratiques aux échelles locale, nationale et internationale.

L'association s'inscrit dans 3 objectifs spécifiques :

- Accompagner les dynamiques alimentaires des collectivités territoriales en France et dans le monde en capitalisant sur les expériences réussies issues d'autres territoires.
- Favoriser et opérationnaliser le partage de connaissances et d'initiatives auprès des différents acteurs du système alimentaire afin d'accélérer une transition agroécologique à l'échelle globale.
- Sensibiliser et former aux enjeux d'alimentation durable territoriale afin de renforcer les compétences nécessaires à la mise en place de systèmes alimentaires durables.

Contacts des personnes impliquées dans le projet

Anna Faucher, directrice

anna.faucher@letsfoodcities.org

06 86 40 43 89



Louison Lançon, directrice adjointe

louison.lancon@letsfoodcities.org

07 69 75 44 10



Rôle dans le projet

L'association Let's Food est dirigée par un conseil d'administration composé de 12 experts des systèmes alimentaires territoriaux, politiques publiques alimentaires, de la coopération internationale. Let's Food bénéficie également d'un réseau de 90 adhérents et 30 bénévoles permanents, étudiants ou professionnels engagés dans la transition alimentaire et agroécologique. Enfin, deux dirigeantes salariées mettent à disposition leur expérience et leurs compétences complémentaires pour coordonner les projets de l'association.

Dans le projet proposé, l'association Let's Food est mobilisée sur 3 éléments :

- **Compilation des données et initiatives de collectivités territoriales déjà recensées :**

Entre mai et juillet 2020, l'association Let's Food a mené une enquête auprès des collectivités territoriales, associations et entreprises de son réseau afin d'analyser les impacts du COVID19 et du premier confinement sur la durabilité et résilience des systèmes alimentaires, recenser et analyser les initiatives qui ont émergé en réponse à la crise et les éléments structurels ayant permis à certains territoires de réagir efficacement et d'être relativement peu impactés.

87 réponses ont été recensées : 60% en Europe, 21% en Amérique Latine, 16% en Afrique et 3% en Asie. 12% des réponses provenaient de collectivités locales, 33% d'associations, 27% d'entreprises et 28% de citoyens. L'association a publié en juillet 2020 une note de synthèse "[Le territoire pour assurer la résilience alimentaire : les leçons à retenir de la crise sanitaire de la COVID19](#)".

- **Recensement de nouvelles initiatives de politiques publiques issues de collectivités territoriales des DROM-COM :**

- Les territoires des DROM-COM ont été peu sollicités lors des différentes enquêtes menées entre mars et septembre 2020, alors qu'ils ont été parfois lourdement touchés par les conséquences de la crise sanitaire : précarité économique accrue, recours exponentiel à l'aide alimentaire, dépendance aux importations d'autres pays (surtout en contexte insulaire), taux de surpoids, obésité et diabète souvent élevés réduisant la résilience individuelle face au virus, etc.
- Les autorités locales ont dû réagir afin de maintenir les revenus des producteurs et assurer une alimentation à leur population.
- L'association Let's Food a construit un réseau professionnel sur les territoires des DROM-COM (notamment Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Martinique, Guadeloupe, Réunion) au travers de différentes collaborations et projets d'appui dédiés à la construction de systèmes alimentaires territoriaux durables (DRAAF, recherche, bureaux d'études, collectivités). Let's Food mobilisera son réseau afin de diffuser le questionnaire co-construit et collecter des initiatives de résilience alimentaire face à la crise de la COVID19 et aux crises rampantes en cours ou à venir sur ces territoires.

- **Publication des "fiches-expériences" sur la plateforme Let's Food Ideas :**

- Let's Food Ideas est une plateforme web qui recense près de 400 initiatives publiques, associatives et privées qui s'inscrivent dans la construction de systèmes alimentaires durables et résilients, en France et dans le monde. Créée en 2019, elle enregistre près de 3000 visiteurs par mois. Les initiatives recensées et présentées sont issues de collectivités territoriales, associations, entreprises et universités. La plateforme vise à faciliter le partage de bonnes expériences et la mise en réseau des acteurs s'inscrivant dans cette démarche. Ces initiatives sont organisées selon un système de filtres thématiques et territoriaux. Elles sont également géolocalisées sur une carte. Les initiatives sont disponibles en français, anglais et espagnol. La plateforme est alimentée en permanence grâce à un réseau de 30 contributeurs bénévoles. Différentes campagnes de communication sont menées afin de diffuser ces bonnes pratiques et créer des synergies entre acteurs autour d'initiatives pour une alimentation durable (semaines thématiques sur la résilience, les cantines scolaires, semaines dédiées à certains territoires, initiatives "coup de cœur", etc.). Let's Food Ideas sera utilisée comme support de diffusion des "fiches-expériences" mettant en lumière quelques politiques publiques exemplaires issues des différentes enquêtes menées par les partenaires.

TERRES EN VILLES

Association Loi 1901



Présentation de la structure

Créé en 2000, Terres en villes est le réseau des acteurs locaux des politiques agricoles et alimentaires d'agglomérations. En s'appuyant sur l'intelligence collective, le réseau appuie ses membres pour faire face aux défis de la transition agricole et alimentaire.

Les rencontres organisées entre les membres permettent un échange d'expériences et de pratiques et un apprentissage mutuel, tandis que les projets recherche-action dans lesquels est impliqué le réseau permettent d'expérimenter dans les territoires et d'explorer de nouveaux domaines d'action. En s'appuyant sur ses acquis, Terres en villes contribue au débat national et international sur la ville, son agriculture et son alimentation.

La Charte de Terres en villes prône les valeurs du développement durable et l'hybridation des approches entre agronomie, urbanisme et écologie. Elle a été récemment renouvelée afin d'élargir les valeurs du réseau aux systèmes alimentaires territoriaux.

Ce sont aujourd'hui vingt-huit agglomérations ou métropoles qui constituent le réseau, chacune étant représentée conjointement par l'intercommunalité et la chambre départementale d'agriculture ou en Ile-de-France par une association territoriale comprenant ces deux collèges.

Les trois missions du réseau :

- Échanger entre les membres
- Expérimenter
- Contribuer au débat national sur la ville, son agriculture et son alimentation

Les quatre chantiers du réseau :

- Co-construction des politiques agricoles et alimentaires des agglomérations
- Protection et gestion concertée des espaces agricoles
- Économie agricole et gouvernance alimentaire
- Europe et coopération internationale

Contacts des personnes impliquées dans le projet

Marc Nielsen, Directeur
Marc.nielsen@terresenvilles.org
07 85 71 14 38



Lisa Gerbal, Chargée de mission
lisa.gerbal@terresenvilles.org
06 89 83 29 90

Rôle dans le projet

- **Mise à disposition d'informations disponibles notamment dans le cadre de l'étude « Ville et alimentation en période de pandémie » et dans l'Observatoire national des PAT du RnPAT (Étape 1)**
- **Acquisition d'informations au sein du réseau Terres en villes (entretiens) en termes de suivi des dispositifs mis en place et identifiés pendant le premier confinement (Étape 2)**
- Contribution à l'analyse des matériaux collectés (Étape 3)
- **Dissémination au sein du réseau (Étape 4)**
- **Appui à la sélection de collectivités partenaires**
- **Participation aux réunions de travail**

LE LABO DE L'ESS



Présentation de la structure

Le Labo de l'ESS est un think tank qui construit, par un travail collaboratif, des axes structurants de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS), à partir d'initiatives concrètes, innovantes et inspirantes issues des territoires.

Depuis 2017, le Labo de l'ESS s'est saisi de la thématique de l'agriculture et de l'alimentation durables à travers le prisme de la coopération et du territoire. Ce travail l'a conduit à participer aux États Généraux de l'Alimentation et à lancer en 2018 une rencontre de réflexion prospective dédiée à ce sujet. En 2019, le Labo de l'ESS lance son étude-action « Agir contre la précarité alimentaire en favorisant l'accès de tou.t.es à une alimentation de qualité », qui donne lieu à des visites apprenantes, rencontres entre acteurs, des cinés-débats, puis une publication en octobre 2020. Il souhaite désormais expérimenter une démarche "Territoire zéro précarité alimentaire" avec les acteurs du Grand Lyon.

Contacts des personnes impliquées dans le projet

Florian LABOULAIS
florian@lelabo-ess.org
06 75 87 44 40



Dominique PICARD
dpicard92@yahoo.fr
Marc ALPHANDERY
marc.alphandery@wanadoo.fr

Rôle dans le projet

- **Mise à disposition des travaux jusque-là réalisés sur la thématique agriculture et alimentation durables** (Action 1)
- **Participation à la réalisation des questionnaires et des grilles d'entretien pour actualiser et compléter les données** (Action 2)
- **Réalisation d'entretiens qualitatifs ciblés avec les collectivités du territoire du Grand Lyon pour alimenter les études de cas** (Action 2)
- **Participation à l'analyse et à la formulation des recommandations** (Action 3)
- **Diffusion des enseignements et livrables auprès des partenaires et réseaux** (Action 4)

LA FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE

Association Loi 1901



Présentation de la structure

Les cinq missions des Parcs naturels régionaux (article R333-4 du Code de l'Environnement) :

- La protection et la gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager,
- L'aménagement du territoire,
- Le développement économique et social,
- L'accueil, l'éducation et l'information,
- L'expérimentation, l'innovation

La Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF) est la porte-parole et l'animatrice du réseau des Parcs naturels régionaux. Elle regroupe tous les Parcs naturels régionaux (PNR), les Régions, et les partenaires nationaux des Parcs.

Les 56 PNR ont pour vocation de favoriser un développement économique et social du territoire, tout en préservant et valorisant le patrimoine naturel, culturel et paysager.

Contacts des personnes impliquées dans le projet

France Drugmant

fdrugmant@parcs-naturels-regionaux.fr



Rôle dans le projet

- **Mobiliser les données existantes** (axe 1)
- **Participer à la complétion des données sur la résilience au sein des territoires de Parcs par la recension de dispositifs publics de** (axe 2)
- **Mobilisation d'acteurs territoriaux pour contribuer à l'atelier participatif** (axe 3)
- **Diffusion des livrables** (axe 4)

LE RÉSEAU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR UNE ÉCONOMIE SOLIDAIRE

Association Loi 1901



Présentation de la structure

Le RTES réunit des collectivités territoriales qui s'engagent en faveur du développement de l'Économie Sociale et Solidaire sur leur territoire. En 2021, le réseau rassemble plus de 140 collectivités : conseils régionaux, conseils départementaux, intercommunalités et communes. Les collectivités adhérentes s'engagent autour d'une charte, avec la conviction que l'ESS est en capacité d'apporter des réponses aux besoins économiques, sociaux et environnementaux des territoires.

Le RTES agit pour :

- promouvoir les initiatives des territoires,
- valoriser auprès des institutions la richesse des actions menées,
- favoriser le transfert des bonnes pratiques,
- rechercher les conditions d'amélioration des politiques mises en œuvre.

Le RTES a développé plusieurs actions pour mettre en évidence les leviers d'action des collectivités pour agir en faveur d'une alimentation durable en partenariat avec les structures de l'ESS et contribuer à la résilience : Lettres papier dédiées, conférences en ligne, fiches Déniché pour vous, un cycle d'échanges sur l'alimentation durable engagé en octobre 2020, etc.

Contacts des personnes impliquées dans le projet

Anne-Laure Federici, déléguée générale

Chloé Sécher, chargée de mission

Mahel Coppey, présidente du RTES, vice-présidente déléguée à l'Économie Sociale et Solidaire et l'économie circulaire de Nantes Métropole

Rôle dans le projet

A travers sa participation au projet, le RTES s'engage à :

- **Partager les ressources dont il dispose sur la thématique Alimentation durable** (fiches sur des dispositifs, pratiques, politiques spécifiques, etc.)
- **Participer à l'élaboration du questionnaire et de la grille d'entretien**
- **Diffuser le questionnaire auprès des 140 collectivités de son réseau**
- **Mobiliser quelques collectivités adhérentes pour des entretiens et/ou participer au groupe de travail sur les recommandations**
- **Participer à l'analyse, à la rédaction des livrables et à l'élaboration des recommandations**
- **Diffuser les résultats, les recommandations et les fiches-expériences** (newsletters, site internet, conférences en ligne, évènements co-organisés...) **auprès de ses adhérents et partenaires** (AMF, France Urbaine, ADF, Régions de France, Avise, ESS France, ANCT, ... et à l'échelle européenne et internationale : REVES, le GSEF, ...)



Présentation de la structure

Depuis sa création en 2010, RESOLIS, association d'intérêt général, applique aux initiatives et actions de terrain à visée sociale et/ou environnementale **une méthode d'observation et d'évaluation s'inspirant de la démarche scientifique.**

L'objectif est d'amener les nombreux acteurs locaux mobilisés et engagés dans des pratiques de **transition écologique, alimentaire, de santé, de solidarité, d'inclusion sociale ...** à davantage de coopération et de co- construction.

En pratique, il s'agit de développer et outiller des écosystèmes efficaces et pérennes en stimulant la **coopération** de tous les acteurs pertinents, et d'**influencer par l'exemplarité les politiques de transition.**

La démarche RESOLIS se structure autour de 5 axes fondamentaux :

- 1.Partir des faits et se rapprocher de la science
- 2.Faire participer le monde académique
- 3.Partir des acteurs du terrain et privilégier l'échelle territoriale
- 4.Observer avec méthode : recueillir, analyser
- 5.Partager des pratiques et promouvoir les plus efficaces

Cette démarche unique en France vise **3 objectifs clés :**

- 1.Recueillir avec rigueur et publier les données pertinentes
- 2.Les analyser et en dériver des manières d'agir
- 3.Augmenter l'efficacité de processus sociaux dans des domaines critiques, et non gérables par la seule puissance publique

La collecte des informations de terrain de l'**Observatoire RESOLIS** est donc d'emblée devenue le pré- requis et le pilier indispensable à la philosophie et à l'état d'esprit RESOLIS pour :

- Structurer et formaliser la connaissance
- Capitaliser sur les savoirs et les savoir-faire
- Faire connaître et ainsi faciliter la coopération des acteurs engagés
- Repérer les innovations pour faciliter leur appropriation et répliation
- Anticiper les tendances
- Valoriser tous les acteurs de terrain qui créent de la valeur sociale, notamment les acteurs de l'ombre, avec de faibles moyens
- Intégrer les notions d'évaluation de la qualité et des résultats, étroitement liées à la notion d'impact social.

Contacts des personnes impliquées dans le projet

Henri Rouillé d'Orfeuil

Coordinateur du programme

Marie Cosse

Chargée de mission

Brigitte Picandet

**Responsable pôle ARD et
programme nutrition**

admin@resolis.org

01 56 81 64 48

Marie Hélène Desestre

Responsable communication

mariehelene.desestre@gmail.com

07 66 33 94 91



Rôle dans le projet

- **Co-construire le projet**
- **Coordonner les acteurs impliqués**
- **Animer le consortium**
- **Analyser et structurer les résultats**
- **Rédiger le rapport**
- **Mettre en forme et diffuser les livrables**
- **Publier le rapport sur le site resolis.org**



LIVRABLE 4

Annexe 2 : Définition des mots et éléments méthodologiques

Réponses à des questionnements préalables
de la Fondation Daniel et Nina Carasso





DÉFINITION DES MOTS

Crises

“Survenue d'une crise majeure”

Une crise est une rupture dans le fonctionnement normal d'une organisation ou de la société, résultant d'un événement brutal et soudain, qui porte une menace grave sur leur stabilité voire sur leur existence-même ». (Wikipédia).

On peut distinguer deux types de crises : les chocs et les crises rampantes

- **Les chocs** : les pandémies, les ruptures de marché qui bloquent les échanges, les catastrophes naturelles, les conflits... On va vouloir réparer les avaries, œuvrer pour essayer de revenir à une situation normale et, si besoin, relancer les dynamiques économiques pour retrouver les entreprises, les emplois... Pendant la crise on va essayer de maintenir hors marché les acteurs économiques (si la crise n'est pas trop longue) et, le moment venu, proposer un plan de relance.
- **Les crises rampantes** : (tout aussi grave et délicate, même peut-être davantage puisque l'on va vers l'inconnu, le fameux « monde d'après »). Ces crises vont nécessiter de déterminer une nouvelle boussole et de favoriser un processus de transition : les crises de l'environnement (climat, biodiversité, perte des ressources naturelles, pollutions), mais aussi crises sociales, politiques graves.

Résilience

« Résistance aux chocs et capacité à les surmonter »

On peut distinguer trois stratégies :

- **La stratégie traditionnelle** est de constituer des stocks pour pouvoir faire face à un déficit alimentaire, c'est d'ailleurs une des fonctions régaliennes les plus anciennes ;
- **Les libéraux de stricte obédience (genre Banque mondiale) proposent d'élargir les échelles et en fin de course de mondialiser les échanges pour permettre aux régions affectées de bénéficier des capacités des autres régions...** ce qui permet d'éviter de multiplier et d'élargir les stocks qui sont coûteux et qui apparaissent comme des moyens de réguler les marchés et souvent de spéculer... mais cela ne marche plus si la crise est générale et les échanges bloqués, notamment du côté des agro-exportateurs même chez les agro-exportateurs qui préféreront donner la priorité à la consommation de leurs populations et, parfois, attendre que la rareté provoque une montée des prix sur les marchés internationaux... néanmoins cette aversion pour les stocks cause du décalage entre une consommation qui est quotidienne et une production agricole qui est saisonnière et annuelle.

- La 3^{ème} stratégie consiste à la fois à :
 - **Garder une capacité de répondre aux chocs et d'éviter de dépendre de partenaires lointains**, inatteignables et soucieux de garder leurs surplus,
 - **Favoriser une flexibilité du système alimentaire** pour faire face des événements imprévus, voire imprévisibles... C'est sans doute la meilleure stratégie pour sécuriser les biens essentiels et stratégiques, ce qui est le cas des aliments...

Initiatives citoyennes

Il faut sans doute distinguer entre :

- Des **actions solidaires** (reposant sur le don total ou partiel)
- Des **actions de caractère économiques et responsables** (notamment d'ESS)
- Des **actions éthiques de plaidoyer de caractère politique** en faveur de l'intérêt général et de **préservation des biens communs**

ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES

Pour le projet, nous proposons de suivre plusieurs étapes

- **Constituer une mémoire collective sur les mesures prises par les collectivités** (avant, pendant et après la crise), une mémoire rassemblée à partir des données existant dans les observatoires partenaires, mais aussi agrandie grâce au lancement d'un questionnaire et à la réalisation d'entretiens avec des responsables de collectivités
- **Mobiliser les réseaux de collectivités territoriales** (FPNRF, RTES, Let's Food Cities, Terres en villes, Le Labo ESS, CFSI... Comparer les expériences et tirer des enseignements dans différents domaines, par exemple :
 - Sécuriser les circuits marchands (représentant 95% des approvisionnements en temps normal) : Rapiécer les circuits abimés ou interrompus, créer de nouveaux circuits, mettre sur pied des plates-formes numériques pour faciliter la mise en contact entre les acteurs du système alimentaire, Improviser de nouveaux lieux de stockage et d'échanges des aliments...
 - Renforcer et coordonner la solidarité publique et privée à l'attention des publics précaires et isolés, anciens et nouveaux
 - Renforcer les alliances de proximité entre collectivités territoriales
 - Garder le cap de la transition agricole et alimentaire en synergie avec l'action d'urgence
 - Conforter une démocratie alimentaire et une « mobilisation générale » des acteurs du système alimentaire et des citoyens des territoires concernés.
- **Émettre des propositions et publier des livrables ...**

Mise en place d'un management collectif et collaboratif

- **Création d'un COPIL** des membres du projet, voire des membres associés
- **Organiser une interrelation avec le programme RISICO**, centré sur les initiatives citoyennes et jumeau du projet RESOLIS
- **Organiser des réunions régulières :**
 - Une réunion/séminaire méthodologique (enquête, traitement, classement des données)
 - Une réunion/séminaire d'interaction entre les deux projets
 - Une réunion/séminaire de débat sur les livrables finaux



Actionssolidaires Initiativescitoyennes

Publierdeslivrables
Stocks

Mêmeirecollective

Chocs
Crises

Émettre des propositions

Intérêt général

Résilience

Mobiliserlesréseauxdecollectivitésterritoriales



**RE
SOLIS**

RECHERCHE ET
ÉVALUATION DE
SOLUTIONS
INNOVANTES ET
SOCIALES



www.resolis.org

Suivre l'actualité RESOLIS sur les réseaux sociaux



[associationresolis](#)

Nous contacter



01 56 81 64 48



contact@resolis.com



150-154 rue du Faubourg St Martin - 75010 Paris

Association Loi 1901